

Hvorfor bremsekloss?

En analyse av USAs posisjoner i
klimaforhandlingene

Anders Strømsodd Hosar



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår, 2011

© Anders Strømsodd Hosar

2011

Hvorfor bremsekloss? - En analyse av USAs posisjoner i klimaforhandlingene

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Å skrive denne oppgaven har vært både spennende og krevende, og jeg er glad og lettet over nå å være ferdig. Det er flere som har bidratt til å gjøre arbeidet til en bedre opplevelse.

Jon Hovi har, gjennom side forelesninger, inspirert meg til å velge å skrive om dette temaet. Senere har han, som veileder, gitt meg glimrende og uvurderlig rettleiding gjennom skriveprosessen.

Hele oppgaven har blitt korrekturlest av min far, Svein, som har gitt meg mange gode tips til å gjøre språket bedre.

Sønnen min, Teodor, ble født fire måneder før arbeidet med denne oppgaven nå ferdigstilles. Han har styrket motivasjonen min for å få oppgaven ferdig og i tillegg gitt meg kjærkommen avkobling fra skrivingen.

Min kone, Anniken, har vært en stor støtte i skriveprosessen og har hjulpet meg med å få tilbake motivasjonen i perioder hvor arbeidet har gått trått. Hun har ofte større tro på meg enn jeg har hatt selv. Denne tiltroen har smittet over og gitt meg ny giv flere ganger de siste månedene.

Tusen takk alle fire! Oppgaven hadde ikke vært den samme uten dere.

Oppgaven er på 22 982 ord.

Blindern, mai 2011

Anders Strømsodd Hosar

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Innledning..... | 1 |
| 1.1 | Problemstilling..... | 1 |
| 1.1.1 | Hypoteser | 2 |
| 1.2 | Litteraturgjennomgang | 2 |
| 1.3 | Fremgangsmåte..... | 4 |
| 1.3.1 | Spillteori og forutsetninger..... | 5 |
| 1.3.2 | Rasjonalitet..... | 6 |
| 1.4 | Disposisjon | 8 |
| 2 | Bakgrunn | 9 |
| 2.1 | Klimaendringer..... | 9 |
| 2.2 | De internasjonale klimaforhandlingene..... | 10 |
| 2.3 | Hva gjør klimaforhandlingene vanskelige?..... | 12 |
| 2.4 | Oppsummering | 15 |
| 3 | Holdninger til og oppmerksomhet rundt klimaendringer..... | 17 |
| 3.1 | Godt vitenskapelig grunnlag..... | 18 |
| 3.2 | Sviktende kunnskap blant amerikanere flest | 18 |
| 3.3 | Mektige klimaskeptikere | 20 |
| 3.4 | Lavere rangert enn andre politikkområder | 21 |
| 3.5 | Lavere engasjement enn i Kyotolandene..... | 22 |
| 3.6 | Muligheter for større klimaengasjement..... | 23 |
| 3.7 | Oppsummering | 24 |
| 4 | U-landenes rolle og økonomiske konsekvenser | 25 |
| 4.1 | Felles, men differensiert ansvar..... | 26 |
| 4.2 | Kobling mellom u-land og økonomi | 26 |
| 4.3 | Økonomi i amerikansk klimapolitikk | 28 |
| 4.3.1 | Kyotoprotokollens kostnader | 28 |
| 4.4 | Kortsiktighet | 29 |
| 4.5 | Synlige kostnader, usynlige gevinster | 31 |
| 4.6 | USAs konkurranseevne | 31 |
| 4.7 | Intensitetsmål..... | 32 |
| 4.8 | Det politiske spillet..... | 33 |

| | | |
|-------|------------------------------------|----|
| 4.9 | Oppsummering | 39 |
| 5 | USAs politiske system | 41 |
| 5.1 | To-nivå modellen..... | 42 |
| 5.2 | Ratifisering i Senatet | 43 |
| 5.2.1 | Skillelinjer mellom partiene | 45 |
| 5.2.2 | Kullstatene..... | 46 |
| 5.2.3 | Votering i Senatet..... | 49 |
| 5.3 | Presidentens rolle..... | 54 |
| 5.4 | Oppsummering | 56 |
| 6 | Konklusjon | 59 |
| | Litteraturliste | 61 |

Figurer

| | |
|--|----|
| Figur 4.1: Fangens dilemma:..... | 34 |
| Figur 4.2: Deadlock..... | 36 |
| Figur 4.3: Kombinasjon av fangens dilemma og deadlock | 37 |
| Figur 4.4: Kombinasjon av moderat selvhevdelse og Fangens dilemma | 38 |
| Figur 5.1: Kullstatene i USA..... | 47 |
| Figur 5.2: Preferanser til en senator fra en kullstat | 50 |
| Figur 5.3: Andre senatorers preferanser | 51 |
| Figur 5.4: Preferanser til en demokratisk senator som representerer en kullstat | 52 |
| Figur 5.5: Alternative preferanser til en demokratisk senator som representerer en kullstat... | 53 |

1 Innledning

Forsøkene på å begrense de menneskeskapte klimaendringene har til nå gitt minimale resultater. Gjennom Kyotoprotokollen, det mest håndfaste tiltaket mot klimaendringer så langt, har 37 land forpliktet seg til å redusere sine utslipp med i gjennomsnitt 5,2 prosent fra nivået i 1990. Samtidig forventes utslippene fra de landene som ikke har påtatt seg forpliktelser å øke raskt. En viktig grunn til at forpliktelsene ble så minimale, var at USA ikke ratifiserte avtalen. I de internasjonale klimaforhandlingene er USA det eneste i-landet som ikke har påtatt seg utslippsforpliktelser, og har derfor blitt beskyldt for å gjøre for lite for å hindre farlige klimaendringer. På grunn av sin størrelse og makt har USA fått mye av skylden for at forsøkene på å redusere klimagassutslippene stort sett har mislyktes. Økt vitenskapelig kunnskap de siste årene om årsakene til og konsekvensene av klimaendringene, har ikke økt oppslutningen om klimatiltak i USA.

Ulike presidenter har vist varierende vilje til å gå inn for tiltak for å redusere utslippene. De demokratiske presidentene Clinton og Obama har ønsket et forpliktende samarbeid, mens Bush var direkte avvisende til at USA skulle være med på internasjonale klimatiltak. Det har imidlertid aldri vært noen stor støtte for slike tiltak i Kongressen. Uten Kongressens godkjenning er det veldig lite Clinton og Obama har fått til.

1.1 Problemstilling

USA er en helt sentral aktør i den internasjonale klimapolitikken, men regnes generelt som en sinke. Når det gjelder det mest håndfaste som har kommet ut av forhandlingene, nemlig Kyotoprotokollen, er USA, som var tiltenkt utslippsforpliktelser, det eneste landet som ikke har bundet seg til avtalen. Jeg ønsker å undersøke hvorfor amerikanske myndigheter er så passive på dette området. Jeg skal ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

Hva forklarer at USA er så motvillig til å delta i en forpliktende klimaavtale?

Det finnes en del forskning som prøver å svare på dette spørsmålet. Svarene som har kommet så langt, peker imidlertid i ulike retninger. Målet med denne oppgaven er å kartlegge noen av de ulike forklaringene som har hittil har blitt foreslått, og vurdere om de gir gode eller mindre gode beskrivelser av situasjonen.

1.1.1 Hypoteser

Ettersom oppgaven går ut på å kartlegge gyldigheten av funnene i den eksisterende litteraturen, er hypotesene hentet fra disse kildene. Ulike bidrag har funnet støtte for alle disse hypotesene. Ved å sette dem opp mot hverandre, vil jeg kunne vurdere om enkelte av dem gir bedre forklaringer enn andre. Hypotesene er ikke gjensidig utelukkende, men det er mulig enkelte faktorer er viktigere enn andre. Jeg vil undersøke følgende tre hypoteser:

- Klimaproblemet regnes ikke som alvorlig nok i USA til at det rettferdiggjør dyre utslippsreduksjoner.
- USA har avstått fra å delta i internasjonale klimaavtaler fordi det fryktes at utslippsreduksjoner vil gå for hardt utover landets økonomi. Dette skyldes delvis klimaregimets forskjellsbehandling av u-land og i-land.
- USAs politiske system gjør at de kreftene som motsetter seg endringer, har stor innflytelse.

Videre vil jeg gå gjennom tidligere forskning på USAs klimapolitikk for å sette denne oppgaven inn i en større kontekst.

1.2 Litteraturgjennomgang

Det er skrevet mye om USAs klimapolitikk og rolle i klimaforhandlingene. Litteraturen kan inndeles etter fokus på tre ulike nivåer av klimapolitikken. Det er litteratur om politikk på det internasjonale nivået, på føderalt nivå og på delstats og lokalt nivå. I tillegg er det en retning som studerer interaksjonen mellom disse nivåene.

Litteraturen om USAs klimapolitikk på det internasjonale nivået består av forklaringer på USAs strategi i klimadiplomatiet (se bl.a. Aldy & Stavins 2007; Andresen & Agrawala 2002; Bang m.fl. 2007; DeSombre 2000; Lisowski 2002). USA er gjennom sin internasjonale posisjon en potensiell leder i de fleste internasjonale sammenhenger. En del av denne litteraturen søker å forklare hvorfor USA ikke tar lederskap i den internasjonale klimapolitiske prosessen, men heller gjerne regnes som en sinke (Andresen & Agrawala 2002). Det undersøkes også mer spesielt hvorfor Bush trakk USA fra Kyotoprotokollen (Lisowski 2002). Enkelte undersøker også mulighetene for at USA kan komme til å delta i et

klimaregime etter Kyotoperiodens utløp i 2012, og hvilke typer regimedesign som kan være aktuelle for amerikansk deltakelse (Victor 2004). DeSombre (2000) peker på at en av de beste mulighetene for at USA skal delta i et internasjonalt regime, er om et slikt regime baseres på reguleringer som allerede er vedtatt i USA og gjør disse gjeldende også for andre land.

På det føderale nivået legges det i litteraturen vekt på hvordan de politiske institusjonenes design og struktur påvirker klimapolitikken. I tillegg skrives det om hvordan ulike interesser setter sitt preg på de politiske utfallene og hvilke konsekvenser ulike handlingsalternativer kan få (se bl.a. Bang 2010; Bryner 2008; Fisher 2004; Fisher 2006; Victor 2004). Både staten, markedet, sivilsamfunnet og vitenskapen er delaktige i å utforme det som til slutt blir statens endelige klimapolitikk (Fisher 2004:9). Spesielt opponerende interessegrupper har betydelig makt i denne sammenhengen (Bryner 2008). Maktfordelingen på føderalt nivå gjør at systemet blir fragmentert og diffust. For at et forslag skal bli vedtatt må det støttes av både Representantenes hus, Senatet og presidenten. I tillegg gjør tilgangen på uthalingsteknikker, og spesielt kravet om kvalifisert flertall for å få vedtatt saker i Senatet, at det blir enda vanskeligere å få gjennomslag for store endringer – slik effektive tiltak mot klimaendringene krever (Bang 2010). Mange stater har interesser i sterkt forurensende energi. Spesielt kull har stor politisk betydning fordi et flertall av delstatene utvinner denne råvaren. Årsakene er at utvinningen er arbeidsintensiv og dermed påvirker mange arbeidstakere og deres familier og fordi mange delstater er avhengige av elektrisitet produsert med kullkraft (Fisher 2006).

Det er også en retning i litteraturen som undersøker klimatiltak på delstatsnivå og lokalt plan i USA. Lokale tiltak kan bli viktige fordi det allerede har dukket opp flere lokale initiativ, mens det skjer lite på føderalt nivå. Slike lokale reguleringer kan også danne grunnlag for fremtidige reguleringer på føderalt nivå. Særlig kan klimapolitiske nettverk mellom ulike lokale myndigheter være et mulig utgangspunkt for føderale reguleringer. Rabe (2008) foreslår tre ulike måter dette kan skje på: Det kan innføres føderale tiltak som gjelder i hele USA for å unngå at næringslivet møter ulike krav i ulike deler av landet. Det kan i mindre omfang oppstå regionale tiltak hvor flere delstater, men ikke alle, samarbeider om slike reguleringer. I tillegg er det mulig at det kan utvikles et politisk system som involverer flere politikknivåer, der noe reguleres på føderalt nivå, mens delstatene står fritt til å kutte mer enn det de føderale reglene pålegger. Foreløpig er imidlertid lokale klimatiltak i USA først og fremst et svar på manglende reguleringer på føderalt nivå (Rabe 2008).

I tillegg til litteraturen om disse tre ulike politikknivåene finnes det en retning som undersøker interaksjon mellom de ulike politikknivåene. Den viser hvordan politiske realiteter og utvikling på de ulike nivåene påvirker og er avhengig av hverandre (se bl.a. Bang 2011; Hovi m.fl. 2011; Lisowski 2002). Grunnlaget for en del av denne litteraturen er to-nivå teorien, slik den er beskrevet av Putnam (1988). Her vises det at de som representerer et land i internasjonale forhandlinger, må forholde seg til to nivåer samtidig. Representantene for USA må finne et utfall av forhandlingene som både er akseptabelt for de andre deltakerne i forhandlingene og som kan godkjennes av Kongressen. En forutsetning Putnam (1988:439) gjør, er at dersom det hadde vært sikkerhet om hvilke mulige avtaler som ville oppnå ratifisering, så ville representantene i forhandlingene aldri godkjent og sendt til Kongressen en avtale som ikke ville blitt akseptert. Denne forutsetningen kritiseres av flere i beskrivelsene av USAs deltakelse i klimaforhandlingene. Det vises for eksempel til at Clinton som president ikke bare godkjente at USAs forhandlingsdelegasjon var svært delaktige i å fremforhandle Kyoto-protokollen, men også signerte den, selv om det hadde kommet klare signaler om at ratifiseringen av en slik avtale ikke ville godkjennes av Kongressen (Hovi m.fl. 2011; Lisowski 2002).

I denne oppgaven vil hovedvekten ligge på forklaringer på det internasjonale og føderale nivået og på interaksjonen mellom disse nivåene. Lokalpolitikk har til nå ikke hatt noen betydelig innflytelse på USAs forhold til det internasjonale klimaregimet og vil derfor bli mindre vektlagt. Målet er å sette ulike bidrag i litteraturen opp mot hverandre for å undersøke om enkelte forklaringer har større eller mindre forklaringskraft i forhold til USAs internasjonale engasjement i klimaspørsmålet.

1.3 Fremgangsmåte

Jeg tar i denne oppgaven utgangspunkt i ulike forklaringer på USAs passivitet i den internasjonale klimapolitikken, og argumenterer for at enkelte av forklaringene har større og andre mindre innvirkning på USAs posisjoner. Analysen er i hovedsak basert på annenhåndskilder. Jeg bruker forklaringer hentet fra analyser i forskningsartikler og skildringer av hendelsesforløpet i politikktutforming. I tillegg bruker jeg surveyundersøkelser, politiske dokumenter og uttalelser fra kongressrepresentanter og presidenter. For å belyse hypotesene ytterligere bruker jeg spillteori.

Gjennom analysen varierer jeg mellom enkle og mer avanserte modeller. Delvis forutsetter jeg at landene i klimaforhandlingene opptrer som enhetlige aktører. I tillegg vil jeg se på forhandlingene som et to-nivå spill og undersøke USA som en kompleks organisasjon.

1.3.1 Spillteori og forutsetninger

Som et tillegg i analysen benyttes spillteori. Spillmodeller benyttes som en fortolkningsramme for å beskrive ulike handlingsalternativer mer i detalj. Slike modeller tydeliggjør kausalsammenhengene ved at de gjør det lettere å se hva slags beslutningssituasjoner ulike aktører i klimapolitikken står ovenfor. I tillegg gir modellene et begrepsapparat som gjør det lettere å sammenlikne de ulike forklaringene (Hovi & Rasch 1993:18-20).

Spillteori kan beskrives som ”teorien om interaksjon – samhandling – mellom rasjonelle parter”. Interaksjon er en situasjon hvor utfallet for hver enkelt part er avhengig av hva en eller flere andre parter foretar seg (Hovi & Rasch 1993:15). Praktisk talt all spillteori starter med antakelsen om at aktørene er både rasjonelle og egoistiske (Dawes & Thaler 1988:187). Det vil jeg også gjøre her. Allikevel er det viktig å understreke at det ikke alltid lønner seg å gjøre det som regnes som det egoistiske valget. Ethvert land er avhengig av gode relasjoner til andre land, derfor kan det være ulønnsomt å gjøre noe som skader andre. At landene verner om sine egeninteresser, utelukker heller ikke at de lar seg styre av normative vurderinger om hva som er rett og galt, og at slike vurderinger kan peke i retning av at det er galt å påføre andre unødvendig skade eller ulempe.

Jeg vil imidlertid ikke forutsette, som realister noen ganger gjør, at stater kun er opptatt av relative gevinster. Det kan vises, for eksempel ved bruk av spillteori, at et snevert fokus på relative gevinster ville gjort alle forhandlinger til null-sum-situasjoner (Barrett 2003:74). Dette er situasjoner hvor alle mulige gevinster gir tilsvarende tap for andre aktører. Dersom aktørene har slike preferanser vil det gjøre det vanskelig å få til samarbeid. Slike preferanser vil for eksempel utelukke en global klimaavtale.

Det kan være en del problemer forbundet med å bruke spillmodeller som grunnlag for analyser. Det har blitt vist at motiver som frykt for å bli utnyttet og grådighet har stor innvirkning på handlingsvalg. Om man vektlegger slike vurderinger, vil det lede til en konklusjon om at det sjelden vil bli inngått samarbeid. På den andre siden vil egenskaper som

sjenerøsitet eller vurderinger av hva som er etisk riktig, gjøre at noen fortsetter samarbeidet selv om andre er gratispassasjerer på deres innsats. Fordi spillmodeller nødvendigvis er forenklinger av virkeligheten som ikke kan ta med alle aspekter ved en gitt situasjon, står man i fare for å vektlegge ulike egenskaper feil. Forenklinger er imidlertid alltid nødvendig, og de mulighetene spillteori gir for å lette analysen og gi bedre oversikt, gjør at det er et godt verktøy til dette formålet.

1.3.2 Rasjonalitet

Det finnes ulike forklaringer på hva det innebærer at aktører opptrer rasjonelt. Jon Elster skiller mellom to teorier for rasjonell adferd, den tynne og den brede. Ut fra den tynne teorien er en rasjonell aktør en som har konsistente preferanser og oppfatninger, og som handler på en måte som er konsistent med disse beveggrunnene. Den brede teorien forutsetter også at aktørens virkelighetsoppfatninger er reflekterte, og ikke dannet løsrevet fra tilgjengelig informasjon (Hovi & Rasch 1993:24).

I tillegg forutsetter den brede teorien at preferansene er autonome, og ikke er et resultat av ekstrem konformitet eller basert utelukkende på aktørens ståsted (Hovi & Rasch 1993:24). Irrasjonell adferd, i den grad det gir seg utslag i internasjonal politikk, er et problem for forskning fordi det kan gjøre det betydelig vanskeligere å forklare handlinger.

Underdal (1984:65) mener at selv enhetlige politiske aktører på det beste bare kan nærme seg idealet om rasjonalitet. Den menneskelige kapasiteten er for begrenset til å kunne gjøre alle de nødvendige beregningene på en god måte. I modeller av imperfekt informasjon legges det vekt på at bare noen av de mulige alternativene vurderes før det tas et valg. Enda verre blir det fordi de mulighetene som blir vurdert, ofte er valgt ut fordi de ligner på status quo, fordi konsekvensene ligger nærmere i tid og rom eller fordi de er lette å måle. En enda større utfordring for rasjonaliteten er oppfatninger om preferansestrukturer som finnes i «the administrative man»-tradisjonen. Her mener man at preferansestrukturene er betydelig mindre velorganiserte, presise og stabile enn det som antas i formelle rasjonalitetsmodeller (Underdal 1984:65-66). At en aktør er enhetlig betyr, om man tolker det strengt, at offentlig politikk er basert på kun ett tankesett, en nyttefunksjon og et sett av oppfatninger. Dette kan skje bare hvis alle som kan påvirke beslutningene tenker likt, eller ved at det finnes en mekanisme for å summere ulike oppfatninger slik at man til slutt har kun ett tankesett. Dersom alle de relevante

personene ikke tenker likt, kan dette bare skje ved perfekt hierarki eller ved en enhetlig og stabil vinnerkoalisjon (ibid:67).

Antakelsen om at alle aktører er rasjonelle og egoistiske er for bastant, men den er ikke fullstendig feil. Ikke alle kan forventes å bidra frivillig til en god sak, og alle frivillige systemer vil sannsynligvis produsere for lite av et fellesgode. Men det er heller ikke riktig å anta at alle forsøker å være gratisspassasjerer på andres innsats hele tiden. Den riktige beskrivelsen ligger som regel et sted i det store området mellom disse ytterpunktene (Dawes & Thaler 1988:196).

I denne oppgaven vil jeg i tillegg til å se på USA som en enhetlig aktør i klimaforhandlingene også se på landet som en «kompleks organisasjon». Med denne modellen hevdes det at «en stats utenrikspolitikk er formet av en rekke mer eller mindre beslektede spill» (Underdal 1984:70).

I internasjonal politikk mener jeg det er realistisk å forutsette at aktørene i forhandlingene er rasjonelle både etter den tynne og den brede teorien. Et handlingsalternativ gjennomgår grundige vurderinger av mange personer før det kan bli en strategi et land satser på. Det er imidlertid slik at i internasjonal politikk, hvor utfallene har så store konsekvenser for så mange ulike aktører, vil det være mange som har interesser i hva slags politikk som føres. Dette vil føre til at den politikken som utøves nødvendigvis må være et resultat av en rekke kompromisser mellom ulike verdisyn, holdninger og preferanser. En stat er ikke enhetlig. Som jeg argumenterer for, vil blant annet det institusjonelle rammeverket og beslutningsregler være avgjørende for hvordan oppfatninger summeres, og dermed hva som blir USAs politikk. Resultatet av dette er at den endelige politikken ikke er en nøye gjennomtenkt helhet fundert på enhetlig rasjonell tankegang.

Siden USA ikke regnes som enhetlig, vil landet heller ikke kunne oppfattes som en rasjonell aktør (Underdal 1984:71). Dette vil jeg kompensere for ved at jeg ikke bare ser på USA som en enhetlig aktør, men også studerer de ulike sentrale beslutningsarenaene og -situasjonene som til sammen former USAs klimapolitikk. Selv om jeg behandler USA som en kompleks organisasjon, vil det i en studie som dette ikke være mulig å gå så grundig til verks at jeg kun studerer enhetlige aktører. En president eller en senator vil for eksempel ikke utelukkende føre en politikk i tråd med egen politisk overbevisning. De har et stort apparat rundt seg som er delaktige i å utforme politikken. I tillegg velges både kampsaker og standpunkt til en hvis

grad strategisk, etter hvilke saker det er realistisk å vinne gjennomslag for og etter hva som kan øke oppslutningen i befolkningen.

Til tross for visse utfordringer mener jeg rasjonaliteten vil bli godt nok ivaretatt i denne oppgaven. Både fordi det ligger mye arbeid til grunn i utformingen av politikk i USA, og fordi jeg bruker en modell av landet som en kompleks organisasjon og dermed undersøker hvordan ulike preferanser aggregeres.

1.4 Disposisjon

Videre i oppgaven vil først gå inn på bakgrunnen for klimapolitikken. Jeg refererer kort hovedfunnene i klimaforskningen, før jeg beskriver de internasjonale klimaforhandlingene. Det blir lagt spesielt vekt på å forklare hva som gjør disse forhandlingene så vanskelig. Deretter vil jeg, i resten av oppgaven, vurdere holdbarheten til ulike forklaringer på hvorfor USA har vært så motvillig mot å delta i en forpliktende internasjonal klimaavtale.

Jeg vil først, i kapittel 3, undersøke om dette kan skyldes at klimaproblemene ikke blir regnet som spesielt alvorlige i USA. Jeg konkluderer med at dette kan forklare noe av passiviteten, men at det ikke er hele svaret.

I kapittel 4 vil jeg gå inn på økonomiske begrunnelser for at USA har en passiv klimapolitikk. Jeg argumenterer for at de forventede kostnadene ved å binde seg til klimatiltak, blant annet som følge av svekket konkurransekraft i forhold til u-landene, er en viktig grunn til at USA ikke har forpliktet seg til utslippskutt.

Videre, i kapittel 5, argumenterer jeg for at oppbyggingen av det politiske systemet, maktfordelingen og beslutningsreglene er avgjørende for hvilke saker som kan få gjennomslag. USA har et konservativt politisk system hvor det er vanskeligere å få gjennomslag for endringer enn i mange andre land. Dette favoriserer status quo, et system uten sterke miljømessige reguleringer.

Til slutt oppsummerer jeg funnene i kapittel 6.

2 Bakgrunn

For å danne et grunnlag for analysen vil jeg i dette kapittelet skissere hvilken utfordring klimaendringene stiller oss overfor og presentere hovedtrekkene ved de internasjonale forsøkene på å løse problemet.

2.1 Klimaendringer

Som det kommer frem i den fjerde hovedrapporten til FNs klimapanel, er det utvetydig vitenskapelig støtte for at klimaet på jorden har blitt varmere. Dessuten er det veldig sannsynlig (over 90 prosent) at den globale oppvarmingen skyldes økte menneskeskapte klimagassutslipp. Fortsetter klimagassutslippene på eller over dagens nivå, vil det føre til ytterligere oppvarming, og det er meget stor sjanse for at dette vil føre til større endringer enn de vi har sett i det 20. århundret. Enkelte økosystemer, lavtliggende kystområder og vannressurser i enkelte områder vil bli spesielt hardt rammet. Klimaendringene vil sannsynligvis også gi alvorlige helsemessige konsekvenser i områder som ikke har forutsetninger for å tilpasse seg endringene. Det er også høyst sannsynlig at vi vil få flere skader som skyldes ekstremvær (Bernstein & fl 2007:72).

Det haster å redusere utslippene. Dersom utslippsreduksjonene blir utsatt, vil det i betydelig grad begrense mulighetene for å oppnå lavere stabiliseringsnivåer, og risikoen for mer alvorlige klimaendringer vil øke (Bernstein & fl 2007:73). I FNs rammeverkskonvensjon for klimaendringer slås det fast at man skal unngå farlige, menneskeskapte klimaendringer. Hva farlige klimaendringer innebærer, er det imidlertid ikke lett å fastslå. Dette er en vurdering som ikke bare kan gjøres vitenskapelig, men som også involverer normative vurderinger. Dermed er det ikke enighet om hva dette målet egentlig innebærer (Rogner m.fl. 2007:97). Men, som et eksempel, dersom den globale gjennomsnittstemperaturen skal stabiliseres på et nivå mellom 2.0 og 2.4 grader over det førindustrielle nivået, må utslippene begynne å synke senest i 2015. Deretter må utslippene innen 2050 reduseres med mellom 50 og 85 prosent. Dersom man vil stabilisere temperaturen mellom 2.8 og 3.2 grader over det førindustrielle nivået, må utslippene reduseres senest innen 2030 og CO₂-utslippene må i 2050 ligge mellom 30 prosent lavere og fem prosent høyere enn i 2000 (IPCC 2007:15).

I enhver realistisk plan for å redusere verdens klimagassutslipp er USA en helt sentral aktør. I 2009 sto landet alene for 17,9 prosent av de globale utslippene av CO₂ (U.S. Energy Information Administration 2011b).

2.2 De internasjonale klimaforhandlingene

Gjennom FNs rammeverkskonvensjon for klimaendringer ble det i 1992 etablert et mål om at man skulle stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som sikret at man unngikk farlig menneskelig innblanding i klimasystemet. Som en del av avtalen ble det fastsatt et uforpliktende mål om at klimagassutslippene til de industrialiserte landene i år 2000 ikke skulle være høyere enn de var i 1990. Konvensjonen kom i funksjon i 1994 etter at den hadde blitt ratifisert av 50 land, inkludert USA. I dag er 194 stater og EU tilsluttet konvensjonen.

I 1997 ble Kyotoprotokollen vedtatt som et tillegg til rammeverkskonvensjonen. Den er til nå det mest håndfaste tiltaket mot menneskeskapte klimaendringer. Under avtalen ble det fastsatt spesifikke utslippsbegrensninger for 38 industrialiserte land. I forhandlingene om Kyotoprotokollen er USA et annerledesland. Protokollen er ratifisert eller på annen måte bifalt av alle FNs medlemsland med unntak av Afghanistan, Andorra og USA. I tillegg er den bifalt av EU og ratifisert av bilandene Niue og Cookøyene. USAs er det eneste av de 38 landene som var tiltenkt utslippsforpliktelser som ikke har bifalt Kyotoprotokollen.

Dette er imidlertid ikke hele bildet. I Kyotoprotokollen var det en klausul om at land som til sammen sto for minst 55 prosent av Anneks I-landenes CO₂ utslipp i 1990, måtte tilslutte seg før den kom inn i funksjon. Etter at USA trakk seg ga dette land som Russland, Canada, New Zealand og Japan mye større innflytelse i forhandlingene ettersom de nå var nødvendige deltakere. Denne innflytelsen brukte de til å endre protokollen slik at den ble lettere å overholde. Store mengder utslippskvoter fra karbonsluk ble godkjent og det ble ingen begrensninger på handel med overskuddskvoter. Dette resulterte i at Kyotoprotokollen ble redusert til en symbolsk avtale nesten uten effekt for miljøet (Böhringer & Vogt 2004:3, 22). I tillegg har flere av de landene som *har* påtatt seg forpliktelser problemer med å nå sine utslippsmål nå som vi er inne i avtaleperioden. Canada kommer ikke til å følge opp sine forpliktelser og det er mye som tyder på at Japan og New Zealand heller ikke kommer til å gjøre det. EU-land som Spania og Danmark har foreløpig problemer med å nå sine mål, men

det er mulig de får hjelp av andre land i unionen slik at de til slutt havner innenfor. Russland og andre overgangsøkonomier som fikk utslippsforpliktelser, vil overholde Kyotoforpliktelsene, men det er bare fordi de fikk større utslippskvoter enn de trengte. Dette ga dem rom til å øke utslippene uten kostnader eller å tjene penger på å selge overskuddskvotene til andre. Australia har fått sjenerøse kvoter og kan overholde forpliktelsene sine med svært liten eller ingen innsats (Barrett 2009:3).

Utslippsforpliktelsene USA var tiltenkt, var ganske omfattende. USA skulle ifølge Kyotoprotokollen kutte syv prosent av utslippene sine fra 1990-nivå til avtaleperioden 2008–2012. På grunn av sterkt økte utslipp fra 1990 og fram til tidspunktet da USA vurderte å ratifisere Kyoto, regnet man med at dette i praksis ville innebære 30–35 prosent kutt i forhold til en situasjon uten utslippsforpliktelser (Barrett 2003:387). Syv prosent kutt var en større forpliktelse enn det som var skissert for de fleste andre land.

USA hadde en sentral rolle i å vanne ut FNs rammeverkskonvensjon for klimaendringer under president George H. W. Bush på starten av 1990-tallet (Andresen 2007). President Clinton, og spesielt hans visepresident Al Gore, var mer positivt innstilt til det internasjonale klimasamarbeidet og sørget i sin tid for aktiv deltakelse i forhandlingene. I 1998 signerte Clinton Kyotoprotokollen for USA. Den neste presidenten, Bush, så imidlertid annerledes på saken og kunngjorde at han trakk USA fra samarbeidet i 2001. Det var et tydelig skille i hvordan administrasjonene til Clinton og Bush jr. forholdt seg til de internasjonale klimaforhandlingene. Holdningen blant de folkevalgte i Kongressen var imidlertid mer stabil. Allerede *før* Clinton signerte Kyotoprotokollen, hadde det amerikanske Senatet enstemmig vedtatt Byrd-Hagel resolusjonen. Her ga de klart uttrykk for at USA ikke burde signere en protokoll som ga i-landene nye utslippsforpliktelser hvis den ikke også ga u-landene egne forpliktelser, eller som ville gi alvorlig skade på USAs økonomi (s. res. 98, U.S. Senate 1997). Bush fikk mye kritikk internasjonalt for å trekke USA fra Kyoto, men fikk støtte av mange industrigrupper i USA, i tillegg til enkelte akademikere som mener Kyoto er mislykket (Schreurs 2005).

Kyotoprotokollen er ikke et godt svar på de utfordringene som klimaendringene representerer. For at en slik avtale skal være vellykket, må den oppfylle tre krav: bred deltakelse, overholdelse og betydelig endring av praksis. Det er enkelt i en avtale å imøtekomme en eller to av disse kravene. Det er langt verre å oppfylle alle. Kyotoprotokollen klarte ikke å oppfylle noen (Barrett 2009:2). Deltakelse er ikke sikret ettersom det viktigste landet, USA, ikke deltar

og fordi u-landene ikke var tiltenkt utslippsforpliktelser. Overholdelse er ikke sikret siden det får relativt små konsekvenser for et land om de ikke overholder sine forpliktelser. En rekke land ligger an til ikke å nå sine mål. Til slutt presenterer heller ikke Kyotoprotokollen betydelig endring av praksis. Det ble foreskrevet bare beskjedne utslippskutt, langt fra tilstrekkelig for å nå de mål klimapanelet har definert som nødvendige for å unngå farlige klimaendringer. De 38 utviklede landene skulle samlet redusere sine utslippskutt med om lag fem prosent.

Det er en utbredt oppfatning at USA er en sinke i det internasjonale klimaarbeidet. Dette har landets representanter vist både gjennom retorikk og forhandlingsposisjoner (Andresen & Agrawala 2002:49). Barrett (2009:4) mener at selv om det er for enkelt å si at USAs manglende ratifisering av Kyotoprotokollen er eksepsjonelt, har allikevel landet sviktet. USA har sviktet ved ikke å bidra med lederskap. USA har sviktet ved at de ikke har klart å fremforhandle en avtale som kunne ratifiseres, ved at de ikke har vedtatt nasjonal lovgivning for å gjøre noe med klimaproblemet, og ved at de ikke har tilbudt et alternativ til Kyoto. Dette har hindret global fremgang fordi amerikansk lederskap på dette området er en nødvendig forutsetning for fremgang (ibid:5).

Utformingen av klimakonvensjonen, og det faktum at den ikke påla bindende forpliktelser, regnes som en seier for USA ettersom de fleste andre i-land ønsket strengere forpliktelser (Andresen & Agrawala 2002:46). Det at USA ikke har påtatt seg utslippsforpliktelser, blir vurdert som en av de største svakhetene med det internasjonale klimasamarbeidet så langt.

2.3 Hva gjør klimaforhandlingene vanskelige?

De internasjonale forsøkene på å komme frem til en løsning på klimaproblemet, har ikke vært særlig effektive (Schreurs 2005). Klimautfordringen er et ondartet problem. Det er med andre ord et problem det er særdeles vanskelig å løse. Det er kostbart å redusere utslippene, og det vil det være så lenge forurensende teknologi og energi er billigere enn de rene alternativene. Studier har vist at selv den optimale klimapolitikken med full oppslutning, ville gitt et forhold mellom nytte og kostnader på 3 til 1. Til sammenlikning har det tilsvarende forholdet mellom nytte og kostnader for tiltak mot utslipp av ozonødeleggende stoffer blitt beregnet til 17 til 1 (Barrett 2003:379). Dette gjør at økonomiske vurderinger har blitt et sentralt argument for

ikke å kutte klimagassutslippene, særlig om man antar at beslutningstagerne preges av kortsiktige vurderinger.

Utslipp av klimagasser har noen tydelige særegenheter som forurensningsproblem. For det første er det et problem som kun merkes ved at det skaper globale endringer. Den som slipper ut klimagasser, vil ikke lide noe mer av disse utslippene enn det andre vil. Fordi klimasystemet er så stort, vil utslippene til hver enkelt person, bedrift, eller til og med land, virke ubetydelige. Man vil ikke merke noen forskjell på klimaet om et vanlig land kutter sine utslipp. Fordi det i de fleste tilfeller er kostbart å redusere utslippene, vil derfor vurderingen gjerne være at det ikke lønner seg å redusere utslippene sine. Allikevel er vurderingen at om alle land kutter sine utslipp like mye, ville alle tjent på det. Men fortsatt ville hvert enkelt land tjent mer på å la de andre kutte og selv la være å gjøre noe – på den måten ville de fått gevinsten uten å måtte betale for det. Slike gratispassasjerinsentiver er viktige å undersøke om man skal forstå klimaforhandlingene.

Et velfungerende klimasystem er et globalt fellesgode som det er umulig å begrense tilgangen på. Dette faktum, i tillegg til at hver stat er suveren over sitt eget territorium, er med på å gjøre forhandlingene vanskeligere. Et flertall av statene kan ikke uten videre straffe de landene som ikke reduserer sine utslipp. Problemet er at det utslippsnivået som er rasjonelt for en gruppe land å enes om i en internasjonal avtale, ikke er individuelt rasjonelt for hver enkelt stat (Barrett 2003:269).

Utslipp av klimagasser henget tett sammen med utvikling. Det er de rike og industrialiserte landene som har størst utslipp. De prosessene som gjør land rikere er ofte de samme som gjør at utslippene øker. U-landene er generelt lite interessert i å innføre klimatiltak som kan bremse deres økonomiske utvikling. Lavere økonomisk utvikling vil gjøre at flere enn nødvendig lever i fattigdom. Nå står u-landene for over halvparten av de globale utslippene av CO₂. Dette gjør balansen mellom utvikling og utslipp til en svært viktig problemstilling om man vil løse klimaproblemet. Hittil har ikke u-landene påtatt seg utslippsforpliktelser. Diskusjonen om hvordan byrdefordelingen mellom u-land og i-land skal være i et internasjonalt klimaregime er ikke lett å finne en løsning på. Så lenge dette problemet ikke er løst vil det være vanskelig å finne robuste løsninger på klimaproblemet.

Som nevnt i forrige delkapittel klarer ikke Kyotoprotokollen å sikre noen av de tre målene som kreves av en internasjonal klimaavtale for at den skal kunne kalles vellykket: bred

deltakelse, overholdelse og betydelig endring av praksis. Bred deltakelse og overholdelse henger naturlig tett sammen. Det har liten betydning om mange land deltar, at de med andre ord lover å redusere sine utslipp, dersom de ikke følger opp forpliktelsene. Det sentrale er at mange land handler slik avtalen foreskriver. Mange internasjonale miljøproblemer og utfordringen med å få ulike land til å samarbeide om å løse dem, blant annet klimaproblemet, kan beskrives som et fangens dilemma-problem. Det innebærer at det er mulig å oppnå en felles gevinst dersom man klarer å få til et internasjonalt samarbeid, men der det for hver enkelt aktør ikke lønner seg å delta i dette samarbeidet uansett hva de andre gjør. Det beste mulige utfallet er å være gratispassasjer på andres innsats. For å sikre at de som deltar overholder sine forpliktelser i en slik situasjon, er det nødvendig å bruke sanksjoner mot de som ikke gjør det (Barrett 2003:290). Men i tillegg er det slik at det å få mange land til å følge en avtale, avhenger av hvilke forpliktelser som følger med. Det er lett å sikre både bred deltakelse og overholdelse av en avtale dersom avtalen bare foreskriver at deltakerne skal gjøre det de ellers ville gjort i fraværet av en avtale. Som regel er det slik i internasjonale forhandlinger om miljøavtaler at noen stater er pådrivere for en avtale, de er mer ambisiøse enn andre land. De ambisiøse landene må som regel moderere sine krav betydelig fordi man må finne et minste felles multiplum mellom mange stater for at de skal kunne komme til enighet. Det å moderere kravene kan også bli nødvendig for å sikre at et bredt samarbeid er selvhåndhevende (ibid:306). Dersom en avtale foreskriver betydelige og kostbare endringer for deltakerne og i tillegg har strenge og troverdige sanksjoner for de som ikke overholder sine forpliktelser, vil det være få land som binder seg til avtalen. Å oppnå alle disse målene samtidig er som sagt vanskelig, og Kyotoprotokollen klarer ikke å oppnå noen av dem. Protokollen klarer ikke å sikre deltakelse, det er synlig ved at USA aldri ratifiserte den. Den sikrer heller ikke overholdelse, noe som vises ved at flere land ikke kommer til å overholde sine forpliktelser. Dessuten sikrer heller ikke Kyoto betydelig endring av status quo ettersom de utslippsreduksjonene den foreskriver er minimale (Barrett 2009:2).

Å utforme en avtale som sikrer både deltakelse, overholdelse og betydelig reduksjon av klimagassutslippene, er nok ikke umulig. Men for å lykkes trengs det større politisk vilje hos de sentrale aktørene enn hva vi har sett til nå. Det er ofte mulig å presse eller lokke små land inn i internasjonale samarbeid. Det er betydelig vanskeligere om det er verdens mektigste land og største økonomi som skal overtales. Det er neppe mulig å få til et effektivt klimaregime uten at ideen først får betydelig større støtte i USA. I mellomtiden har vi et klimaregime som er ineffektivt og som i tillegg oppfattes som urettferdig fordi enkelte rike land med store

utslipp lar være å forplikte seg eller lar være å overholde forpliktelsene – uten at det får betydelige konsekvenser for dem selv.

USA er den aktøren som har størst potensial for å påvirke FN-organisasjonene som klimaregimet er en del av, men er også den aktøren som har minst behov for FN. I hvilken grad de samarbeider med FN-systemet avhenger av om det aktuelle samarbeidet kan fremme USAs interesser (Andresen 2007). Dette henger sammen med at det er en markert skepsis mot verdensorganisasjonen i USA, og et ønske om å avgi minst mulig makt. Når USAs interesser er avgjørende for om landet skal delta i internasjonale samarbeid, blir kampen om å forme oppfatningene om *hva* som skal være landets interesser viktigere. Her spiller lobbyister en viktig rolle. Industrien og energisektoren har vært spesielt aktive.

Ulike land setter ikke mål for utslipp av klimagasser i isolasjon. De gjør sine valg basert både på hva andre har gjort og hva de forventer andre kommer til å gjøre. Det samme gjelder når de senere vurderer om de skal overholde målene de har satt seg. Dette gjør klimaforhandlingene til et spill (Barrett 2003:53).

Vezirgiannidou (2010) forklarer USAs motstand mot å delta i klimaregimet ved at de oppfatter status quo som bedre enn en situasjon hvor landet er bundet av en internasjonal klimaavtale. I denne oppgaven skal jeg undersøke hva som har gjort at man har landet på denne konklusjonen.

2.4 Oppsummering

Det er utvetydig vitenskapelig støtte for at klimaendringer er et reelt og farlig problem. De vitenskapelige miljøene er også enige om at utslippene av klimagasser må reduseres betydelig om man vil unngå de største skadene. I de internasjonale forhandlingene er USA mindre ambisiøse enn de fleste andre i-land. På grunnlag av retorikk fra amerikanske ledere og forhandlingsposisjoner er det en utbredt oppfatning at landet er en sinke i det internasjonale klimaarbeidet. Det er flere grunner til at klimaforhandlingene er vanskelige. Det er dyrt å redusere utslippene. Dermed kan det bli vanskelig å forsvare kostnadene i forhold til gevinsten, særlig på kort sikt. Et velfungerende klimasystem er dessuten et globalt fellesgode, som det ikke er mulig å begrense tilgangen til. Dermed er det lett å være gratispassasjer på andres utslippsreduksjoner, uten at man behøver å ta noen kostnader selv. At klimaproblemet er vanskelig å løse kan delvis forklare Kyotoprotokollens fiasko. Protokollen har ikke klart å

sikre noen av de tre målene som kreves for at en slik avtale skal kunne kalles vellykket: bred deltakelse, overholdelse og betydelig endring av praksis.

I neste kapittel argumenterer jeg for at USAs motvilje til å delta i en forpliktende klimaavtale delvis skyldes at de ikke regner klimaproblemet som spesielt alvorlig.

3 Holdninger til og oppmerksomhet rundt klimaendringer

En mulig forklaring på at føderale myndigheter i USA har gjort relativt lite for å begrense klimaendringene, er at det hos politikerne og blant folket er liten oppmerksomhet rundt endringer i klimasystemet. Jeg undersøker i dette kapittelet i hvilken grad begrenset tro på klimaendringer som et reelt og alvorlig problem kan forklare at det ikke har blitt iverksatt mer kraftfulle tiltak fra USAs side. Dersom klimaendringer ikke oppfattes som et alvorlig problem, er det naturlig at dyre klimatiltak ikke prioriteres.

Da president Bush i 2001 trakk USA fra Kyotoprotokollen, ble ikke dette bare begrunnet med at avtalen var svak og ikke i stand til å løse klimaproblemet. Underforstått i hans tale var budskapet at usikker vitenskap gjør det vanskelig å rettferdiggjøre kostbare tiltak (Barrett 2003:371). Som Barrett (ibid) poengterer, ville distanseringen fra Kyoto kunne blitt oppfattet på en helt annen måte dersom Bush samtidig hadde vektlagt at klimaproblemet er alvorlig og understreket USAs spesielle ansvar som verdens største forurensere. Bush sa ingenting om dette, og presenterte heller ikke noen alternativ løsning for å begrense klimaendringene. Administrasjonene til Clinton og Obama har vist betydelig større tro på at klimaendringene er reelle og at vi står overfor alvorlige problemer som krever tiltak. Og selv om disse demokratiske presidentene ikke har fått gjennomslag for mer enn helt marginale klimatiltak, er det en klar forskjell fra Bush som tok motstanden mot miljøtiltak til et nivå som ikke er sett i USA verken før eller siden (Jacques m.fl. 2008:350).

Videre i kapittelet vil jeg først gi en grov oversikt over hva man fra vitenskapelig hold mener å vite om klimaendringer. Deretter demonstrerer jeg, gjennom resultater fra surveyundersøkelser, at befolkningen i USA har til dels sviktende kunnskaper om årsakene til klimaendringer. Jeg ser også på hvordan klimaskeptikere har påvirket opinionen. Deretter peker jeg på at befolkningen gir klimaendringene lav prioritet, og at amerikanere er mindre bekymret for klimaet enn befolkningen i land som har iverksatt mer kraftfulle klimatiltak. Til slutt oppsummerer jeg hvilke konsekvenser oppfatningene om klimaendringer har for politikkutforming på området.

3.1 Godt vitenskapelig grunnlag

Det har de siste årene blitt publisert svært mye forskning på klimaendringer. Forståelsen av hvordan klimasystemet fungerer, og ikke minst hvordan det påvirkes av menneskelig aktivitet, har blitt betydelig styrket etter at klima for første gang ble et sentralt politisk tema. I FNs klimapanel (IPCC) hovedrapporter samles og gjennomgås den nyeste forskningen. Rapportene danner et godt bilde av hvilken kunnskap vi har om klimaendringer i dag. Den siste hovedrapporten fra 2007 slår fast at klimaet har blitt varmere og at dette med over 90 prosent sannsynlighet skyldes menneskeskapte klimagassutslipp. Det finnes rikelig med kunnskap om farene ved klimaendringer, og resultatene fra forskningen på området er bemerkelsesverdig konsekvente (Groffman m.fl. 2010:284).

Det er naturlig å forvente at holdninger til klimaendringer og oppfatninger om hva som burde gjøres med problemet, utvikler seg i takt med at kunnskapen øker. Denne kunnskapen gjør det enda tydeligere at utslippene må reduseres raskt for å unngå alvorlige endringer i klimaet. Derfor burde man kunne forvente at etterspørselen etter klimatiltak i amerikansk politikk økte tilsvarende.

3.2 Sviktende kunnskap blant amerikanere flest

I en rekke undersøkelser er det avdekket sviktende kunnskaper om klimaendringer blant USAs befolkning. I en undersøkelse fra 2010 rangerte forskerne respondentenes kunnskaper med karakterer basert på en rekke spørsmål. Åtte prosent får karakterene A eller B, 40 prosent får C eller D, mens for 50 prosent vurderes kunnskapene til strykkarakter. Forskerne trekker den konklusjonen at det er mange amerikanere som mangler tilstrekkelig forståelse om klimaendringene til å ta veloverveide beslutninger i et demokratisk samfunn (Leiserowitz m.fl. 2010c:4). I undersøkelser fra januar og juni 2010 svarer henholdsvis 63 og 61 prosent av amerikanerne at de tror global oppvarming finner sted (Leiserowitz m.fl. 2010a; Leiserowitz m.fl. 2010c:4), men det er mange som ikke forstår hvorfor. Forskerne finner for eksempel at 57 prosent vet at drivhuseffekten er gasser i atmosfæren som fanger varme, kun 50 prosent forstår at global oppvarming i hovedsak er forårsaket av mennesker, og 45 prosent vet at karbondioksid fanger varme fra jordoverflaten (Leiserowitz m.fl. 2010c:4). Gitt at global oppvarming faktisk finner sted, mener 50 prosent at det i hovedsak skyldes menneskelige

aktiviteter, mens 34 prosent tror det i hovedsak er forårsaket av naturlige endringer i miljøet (Leiserowitz m.fl. 2010a).

Forskere nyter stor respekt i USA, og respondenter i undersøkelser oppgir at selv innen kontroversielle temaer som klimaendring, er det en tro på at forskere har større ekspertise, mindre egeninteresser og burde ha større innflytelse på politikkutforming enn industriledere, politikere og religiøse ledere (Groffman m.fl. 2010:284). Amerikanerne er derimot ikke spesielt godt informert om hva disse forskerne mener. I juni 2010 svarte 34 prosent at de tror de fleste forskerne mener at klimaendringene er reelle, mens 45 prosent svarte at det er stor uenighet innad i forskermiljøet (Leiserowitz m.fl. 2010a). The Pew Research Center har stilt omtrent det samme spørsmålet og finner en reduksjon i antallet som tror at “forskernes generelt er enige om at jorda blir varmere”. I 2006 svarte 59 prosent at de trodde jorda ble varmere, mens det i 2010 var 44 prosent som mener det samme. I 2006 svarte 79 prosent ja på spørsmålet: “Er det solide beviser på at jorda blir varmere?” De påfølgende årene var det stadig færre som svarte bekreftende på det samme spørsmålet, og i 2010 mente 59 prosent det samme. Blant de som mener det er solide beviser for at jorda blir varmere, mener rundt to tredeler at dette skyldes menneskelige aktiviteter, mens en tredel mener det skyldes naturlige mønstre. Denne fordelingen har vært relativt stabil. I den samme perioden er antallet som mener global oppvarming er et veldig seriøst eller litt seriøst problem, redusert fra 79 prosent til 63 prosent (Pew Research Center 2010:1).

Eldre undersøkelser har gitt varierende svar på hvordan amerikanerne oppfatter klimaendringene. I 1994 sa 28 prosent at de tror forskere flest er enige om at klimaendringer er reelle og kan gjøre betydelig skade. I 1997 var det 48 prosent og i 2001 svarte 61 prosent at de fleste forskere tror på klimaendringer (alle gjengitt i Leiserowitz 2003:23). Trenden ser ut til å være at det i løpet av 90-tallet var stadig flere som trodde det var vitenskapelig enighet om at klimaendringer var et reelt problem, men at denne trenden senere har snudd og at det nå er færre som tror dette enn det var for noen år siden. Samtidig med at klimaendringene har blitt bedre dokumentert har altså bekymringene for problemet blitt mindre blant USAs befolkning. En mulig forklaring på det er klimaskeptikernes innflytelse.

3.3 Mektige klimaskeptikere

Siden slutten på den kalde krigen har det vokst frem en motkultur av klimaskeptikere som ønsker å så tvil om alvorligheten av miljømessige problemer. Klimaskepsisen er en del av en større miljøskeptisk bevegelse som har fått mer gjennomslag i USA enn i andre land. Det sentrale målet for disse personene og organisasjonene er å undergrave den forskningen som viser at verden står overfor alvorlige miljøproblemer. Skeptikerne hevder at forskningsmiljøene har blitt korrumpert av politiske agendaer og at de, enten ubevisst eller med overlegg, har fabrikkert eller overdrevet bevisene for at globale miljøproblemer finner sted (Jacques m.fl. 2008:353).

En grunn til at klimaskeptikerne har fått så stort gjennomslag i USA, er at de blir støttet av mektige konservative tenketanker. Jacques m.fl. (2008) har funnet at nesten all den miljøskeptiske forskningen er knyttet til konservative tenketanker, og at så godt som alle de konservative tenketankene forfekter miljøskeptiske holdninger. Forskerne mener at denne motbevegelsen har vært sentral for reverseringen av USAs støtte for miljøvern, både nasjonalt og internasjonalt. At klimaskeptikerne mener det ikke er nødvendig å sette i verk store tiltak for å verne naturen, og at dette til og med kan være illegitimt når det finnes andre viktige oppgaver, passer godt med de konservatives mål om å redusere offentlige reguleringer og bedrifters ansvar i miljøraker (ibid:354).

Det er også sannsynlig at denne motkulturens innflytelse kan forklare en del av det sviktende kunnskapsnivået i den amerikanske befolkningen. Selv om klimaskeptikerne ofte forfekter holdninger det er lite dekning for i forskningen, vil de for de fleste kunne oppfattes som likeverdige med etablerte forskere i debatten om klimaendringer. Når slike holdninger blir referert i media, er det bare naturlig at det påvirker både kunnskapsnivå og holdninger i opinionen. I tiden etter at IPCC utga sin tredje hovedrapport i 2001, har det blitt publisert store mengder forskning om klimaendringer, og mange betydelige vitenskapelige gjennombrudd har funnet sted (Treut m.fl. 2007:121). Funnene i meningsmålingene jeg refererte ovenfor, viser imidlertid at det utover på 2000-tallet var færre enn tidligere som trodde jorda ble varmere og at klimaendringer er et reelt problem. Dette paradokset er sannsynligvis relatert til klimaskeptikernes arbeid.

3.4 Lavere rangert enn andre politikkområder

Det er relativt mange som er urolige for hvilke konsekvenser klimaendringene kan få.

Andelen som bekymrer seg “a great deal” eller “a fair amount” om “drivhuseffekten eller global oppvarming”, har i fire undersøkelser mellom 1989 og 2002 variert mellom 50 og 72 prosent (gjengitt i Leiserowitz 2003:23). Til tross for bekymringen rangerer amerikanere både miljø og klimaendringer relativt lavt blant de nasjonale prioriteringene (ibid:25).

The Pew Research Center undersøker hvert år hva den amerikanske befolkningen mener burde være de høyest prioriterte politikkområdene for presidenten og Kongressen. I den nyeste undersøkelsen (Pew Research Center 2011) kommer global oppvarming på 21 plass av i alt 22 undersøkte saksområder. Bare fedme ble regnet som mindre viktig. 26 prosent av amerikanerne oppga i undersøkelsen at global oppvarming burde være et høyt prioritert politisk satsningsområde. Også om man inkluderer de som regner de ulike sakene som “viktigere, men av lavere prioritet”, havner global oppvarming på nest siste plass.

Global oppvarming har vært med i den nevnte undersøkelsen siden 2007. Det første året mente 38 prosent det burde være et høyt prioritert saksområde, og siden har antallet som oppgir det som høyt prioritert sunket hvert år. Tendensen med at global oppvarming rangeres som mindre viktig enn det ble gjort for noen år siden, bekreftes av undersøkelser gjort under forskningsprosjektet “Climate Change in the American Mind”. 54 prosent svarte at global oppvarming burde være en høy eller veldig høy prioritet for presidenten og Kongressen i november 2008, mens det var nede i 38 og 44 prosent i henholdsvis januar og juni 2010 (Leiserowitz m.fl. 2010b:2). Denne trenden underbygges av funn i Gallups årlige meningsmåling om miljø. I mars 2011 svarte 51 prosent at de bekymret seg for klimaendringer i stor eller betydelig grad. Dette er en nedgang fra 66 prosent i 2008, og er bare et prosentpoeng høyere enn i 1998, som det laveste nivået så langt i denne undersøkelsen stammer fra (Jones 2011).

Mens ny forskning de senere årene har gjort det tydeligere at klimaendringer er et alvorlig problem, har altså bekymringen for problemet sunket blant befolkningen i USA. Det er færre som tror at jorda blir varmere enn det var for noen år siden, og det er færre som mener global oppvarming er et alvorlig problem. Ikke bare er det færre som bekymrer seg for klimaendringene, tilbakegangen er betydelig. Antallet som mener global oppvarming er et veldig eller litt alvorlig problem, er redusert med 16 prosentpoeng fra 2006 til 2010. Antallet

som mener det finnes solide beviser for at jorda blir varmere, er redusert med 20 prosentpoeng i samme periode (Pew Research Center 2010:1).

At klimaendringer prioriteres lavt i USA, gjenspeiles også på politisk hold. Det var i tråd med ønskene i opinionen da administrasjonen til Bush prioriterte kortsiktige økonomiske hensyn fremfor effektive tiltak mot klimaendringer, selv om dette delvis kan forklares med administrasjonens tette bånd til olje- og energiindustrien (Sulewski 2008:49-50).

Hovedtrenden av meningsmålinger gjennomført i USA, er at et flertall av amerikanerne er bekymret for klimaendringer, men flertallet er ikke tilhengere av at myndighetene øker avgifter eller pålegger dem andre byrder for å bøte på problemet. For å få et perspektiv på hvorfor USA er relativt passive i klimasaken i forhold til andre industrialiserte land, vil jeg se nærmere på holdningene til klimaendringer i USA sammenlignet med holdningene i land som har påtatt seg utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen.

3.5 Lavere engasjement enn i Kyotolandene

I en internasjonal meningsmåling fra 2007 kommer det frem at 37 prosent av amerikanerne mener forurensning og andre miljøproblemer er den største eller nest største faren verden står overfor. 15 av landene som har påtatt seg utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen var også med i undersøkelsen. I bare to av disse landene, Polen og Tyrkia, ble miljø og forurensning rangert lavere enn i USA (Pew Research Center 2007:33). Gjennomsnittet for de undersøkte Anneks I-landene var 49 prosent (ibid, egen utregning). 47 prosent av amerikanerne oppgir at global oppvarming er et veldig alvorlig problem, bare blant respondentene i Storbritannia (45 prosent), Polen og Russland (begge 40 prosent) mener færre at global oppvarming er et veldig alvorlig problem (ibid:40). Gjennomsnittet for de undersøkte Anneks I-landene var 60 prosent (ibid, egen utregning).

I en spørreundersøkelse gjennomført i USA og 12 europeiske Anneks I-land svarer 46 prosent av amerikanerne at global oppvarming er en ekstremt viktig trussel mot USA. Dette er relativt lavt sammenlignet med hva som svares i de europeiske landene, men det er fire land hvor færre enn 46 prosent angir global oppvarming som en ekstremt viktig trussel mot Europa. Gjennomsnittet for de 12 europeiske landene gir at 56 prosent angir global oppvarming som en ekstremt viktig trussel mot Europa (Transatlantic Trends 2006:25).

I en internasjonal undersøkelse fra 2009 ble respondenter i 19 land spurt om hvor høyt de mener deres egne myndigheter burde prioritere klimaendringer, rangert på en skala fra 0 til 10. Her skiller USA seg tydelig ut. Amerikanerne er det folket som mener miljø burde prioriteres lavest av alle de spurte, og rangerer det til 4.71. Det er bare to andre land som rangerer det under 6, nemlig de palestinske områdene med 4.91 og Irak med 5.14. Gjennomsnittet for alle landene er 7.33. Gjennomsnittet for de syv undersøkte landene som har påtatt seg utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen, er 7.91 (World Public Opinion.org 2009).

At amerikanerne er mindre bekymret for klimaendringene enn befolkningen i andre land, og at de ser ut til å ha blitt mindre bekymret med årene, kan, i tillegg til innflytelsen fra klimaskeptikerne, skyldes at politiske myndigheter har vært passive. Når myndighetene ikke setter i verk effektive tiltak, kan det tolkes som et signal om at problemet ikke er så alvorlig at tiltak er nødvendige.

3.6 Muligheter for større klimaengasjement

Et sterkere press om en mer forpliktende klimapolitikk i USA kan komme dersom det sprer seg en oppfatning om at skader som skyldes klimaendringer øker. Dette kan skje ved at en kobling mellom ekstremvær og global oppvarming dokumenteres bedre, og at dette kommuniseres effektivt til opinionen. En holdningsendring kan også skje dersom teknologiske nyvinninger gjør det billigere og enklere å redusere klimagassutslippene. I tillegg vil en holdningsendring kunne inntre hvis det skulle bli mer problematisk å være avhengig av oljeimport, for eksempel dersom sikkerhetssituasjonen i viktige eksportland skulle forverres eller dersom oljeprisen skulle bli for høy (Bang m.fl. 2007:1287).

Vezirgiannidou (2010:178) mener en slik endring er godt i gang allerede, og at interessen for klimapolitikk i USA er mye større nå enn for ti år siden. Hun peker på at næringslivet ikke er like samstemte i sin motstand mot klimatiltak som tidligere, og at en del private selskap har satt i gang egne klimatiltak. Mens det amerikanske folk regner det å håndtere klimaendringer som nummer 21 av de viktigste politiske satsningsområdene for presidenten og Kongressen, regnes det å løse "USAs energiproblem" som nummer elleve (Pew Research Center 2011). Dermed kan klimatiltak skje indirekte gjennom et forsøk på å løse et annet problem.

3.7 Oppsummering

Det er i USA relativt stor uvitenhet om den vitenskapelige kunnskapen som foreligger om klimaendringer. Dessuten har folk i liten grad satt seg inn i spørsmålet om hvorvidt klimaendringene er menneskeskapte. I en slik virkelighet er det naturlig at det ikke er politisk vilje for å sette i verk kostbare klimatiltak.

På tross av en stadig sterkere vitenskapelig støtte for at klimaendringene er reelle og alvorlige, viser meningsmålinger at frykten for klimaendringer i den amerikanske opinionen har blitt mindre. Dette kan indikere at klimaskeptikerne har fått gjennomslag for sitt syn, men det kan også ha andre forklaringer. Vanligvis tenker man at den politiske virkeligheten formes av holdninger i opinionen, men det kan også være motsatt. Når føderale myndigheter ikke har gjort spesielt mye for å redusere utslippene av klimagasser, sender det et signal til befolkningen om at klimaendringer ikke er et alvorlig problem. Dersom man har tiltro til at myndighetene gjør det beste de kan, vill man regne med at de hadde satt i verk kraftige klimatiltak dersom det var nødvendig. Dette kan være en mulig forklaring på hvorfor bekymringen for klimaendringer har sunket etter at Bush ble president i 2001.

Amerikanerne er mindre bekymret for klimaendringer enn befolkningen i landene som har påtatt seg utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen. Dette indikerer at det er lettere for en regjering å slippe unna med begrensede klimatiltak i USA enn i andre land. Forskjellen i holdninger mellom de ulike landene er imidlertid ikke så stor at dette kan forklare de politiske forskjellene fullt ut. Til tross for at vitenskapen har lagt fram tryggere og mer sikker dokumentasjon enn tidligere, vil det fortsatt være mange grunner for å tenke kortsiktig i politikktutforming.

En av de viktigste konsekvensene av at befolkningen og politikerne ikke er spesielt bekymret for klimaendringer, er at det reduserer betalingsviljen for klimatiltak. Jeg vil i neste kapittel undersøke hvordan økonomiske hensyn påvirker klimapolitikken.

4 U-landenes rolle og økonomiske konsekvenser

Kyotoprotokollen foreskriver utslippsforpliktelser til bare 38 land. U-landene har så langt ikke blitt pålagt egne utslippsbegrensninger. I tillegg er en av de helt sentrale grunnene til at klimaproblemet er vanskelig å løse, at de nødvendige utslippskuttene fryktes å medføre betydelige økonomiske konsekvenser. Multilaterale tiltak for å begrense klimaendringene er ekstremt komplekse fordi de krever endringer i nasjonal økonomisk politikk for å lykkes (Sulewski 2008:35).

De to temaene som tas opp i dette kapittelet, spørsmålet om utslippskutt i u-landene og økonomiske konsekvenser av å kutte utslippene, ble vektlagt i Byrd-Hagel resolusjonen (s. res. 98, U.S. Senate 1997). De sentrale argumentene er at det å utelate u-landene er et miljømessig feilskjær fordi utslippene fra u-land vokser raskt, og at en tilslutning til avtalen fra USAs side ville ført til alvorlig skade på landets økonomi på grunn av forskjellsbehandlingen av Anneks I-land og utviklingsland.

Bekymringer for økonomien og manglende deltakelse fra u-landene, ble gjentatt av Bush som begrunnelse for at han trakk USA fra Kyotosamarbeidet i 2001 (Vezirgiannidou 2008:40-41). Disse to argumentene er med andre ord tilsynelatende helt sentrale for å forklare motstanden mot forpliktende utslippskutt i USA. Jeg vil her undersøke hvordan disse to punktene har blitt vektlagt i den amerikanske politikken og vurdere om de har en så avgjørende betydning som det antydes i den politiske retorikken. Jeg vil videre i kapittelet først se på u-landenes rolle i Kyotoprotokollen og hvordan USA har reagert på dette. Jeg argumenterer for at USAs ønske om at u-landene skal bidra med egne utslippsbegrensninger kan forklares ut fra økonomiske hensyn. Deretter peker jeg på at økonomiske hensyn har hatt stor påvirkning på amerikansk klimapolitikk fordi det fryktes at kostnadene ved å innføre klimatiltak vil bli for store. Jeg argumenterer også for at dette blant annet skyldes kortsiktighet i politikken og frykt for tap av komparativt fortrinn i forhold til u-landene. Til slutt i kapittelet utforsker jeg spenningen mellom USA og u-landene ved hjelp av spillmodeller før jeg oppsummerer.

I dette kapittelet ser jeg på generelle økonomiske virkninger. Det faktum at klimatiltak vil ramme enkelte sektorer hardere enn andre og derfor vekke motstand fra særinteresser går jeg nærmere inn på i neste kapittel.

4.1 Felles, men differensiert ansvar

Om man skal løse klimaproblemet, må det komme utslippsbegrensninger også i u-landene. I 2008 var for første gang CO₂-utslippene fra ikke-Anneks I-land større enn utslippene fra Anneks I-landene (IEA 2010:26). Uten betydelige endringer i verdens energipolitikk forventes det at CO₂ utslippene i 2030 vil ligge mellom 40 og 110 prosent høyere enn i 2000. Mellom to tredeler og tre fjerdedeler av denne økningen vil komme fra u-landene (Rogner m.fl. 2007:97). Selv om utslippene fra u-landene må begrenses, er det ikke åpenbart hvordan dette burde finansieres.

Praktisk talt alle u-landene er parter til Kyotoprotokollen, men fordi disse ikke pålegges utslippsforpliktelse, er dette kostnadsfritt. At u-landene er fritatt for egne forpliktelser, er begrunnet med prinsippet om “felles, men differensiert ansvar”. Dette prinsippet ble nedfelt i Berlin-mandatet som la grunnlaget for forhandlingene som ledet frem til Kyotoprotokollen. Det ble fastsatt at i-landene skulle ta det ledende ansvaret for å møte klimaproblemet, og at u-landene ikke skulle pålegges bindende utslippsforpliktelser. Prinsippet er basert på en oppfatning om rettferdighet. I-landene burde lede an for å løse klimaproblemet både fordi de er ansvarlige for størsteparten av de historiske utslippene, og fordi de er bedre økonomisk rustet for å møte problemet (Harris 1999:28). Behovet for å begrense utslippene i u-landene er i utgangspunktet forenlig med denne tolkningen av prinsippet om felles, men differensiert ansvar. I-landene kan betale for utslippsreduksjoner i u-landene og også kompensere disse landene for kostnadene ved å tilpasse seg et endret klima (Barrett & Stavins 2003:358).

Prinsippet om felles, men differensiert ansvar ble et av de mest omstridte temaene under forhandlingene på slutten av 90-tallet ettersom USA krevde at u-landene skulle komme med meningsfulle bidrag for å redusere utslippene. Slike krav fra USA er helt i tråd med Byrd-Hagel resolusjonen hvor det kreves at USA ikke skal forplikte seg til utslippsreduksjoner med mindre det også legges begrensninger på u-landene i samme avtaleperiode.

4.2 Kobling mellom u-land og økonomi

Når jeg i dette kapittelet behandler u-lands manglende utslippsforpliktelser og bekymringer for økonomien sammen, skyldes det at disse sakene er nært relaterte, og at koblingen mellom dem har vært svært vektlagt i amerikansk politikk. Det har blitt argumentert med at forskjellsbehandling av i-land og u-land kan komme til å ramme USAs økonomi hardt, fordi

det vil føre til at landet mister konkurransekraft overfor utviklingslandene. Økonomien til store u-land som India og Kina vokser fort, og utgjør en stadig større konkurranse for amerikanske produsenter. Det er en betydelig frykt for at denne konkurransen vil kunne gi dempet vekst og økt arbeidsledighet i USA siden industrien vil få økonomiske problemer om de blir pålagt strengere krav enn konkurrenter i u-landene.

Dersom u-landene hadde hatt bindende utslippsbegrensninger, ville det vært lettere for USA å godta utslippskutt. Dette ville sikret at USAs konkurranseevne ikke hadde blitt dårligere og dermed gitt mindre skadevirkninger på USAs økonomi som følge av kapitalflukt og tap av arbeidsplasser (Vezirgiannidou 2010:171). Vezirgiannidou (2008:41) mener, på bakgrunn av høringer hvor representanter fra administrasjonen og kongressen har uttalt seg, at bekymringer for relative gevinster i forhold til Kina, er en av de viktigste grunnene til at USA ikke ratifiserte Kyotoprotokollen. I høringen om Byrd-Hagel resolusjonen sa senator Ford om de forslagene som seinere skulle bli vedtatt i Kyotoprotokollen, at de “ser ikke ut som noe annet enn en massiv bistandsoverføring, betalt for med amerikanske arbeidsplasser” (ibid:51, min oversettelse).

I tillegg til svekket konkurranseevne for USA fryktes karbonlekkasjer dersom man forskjellsbehandler i-land og u-land. Dette innebærer at effekten av å innføre utslippsbegrensninger vil bli mindre ettersom utslippsintensiv, konkurranseutsatt industri legges ned i USA og erstattes av tilsvarende produksjon i land uten utslippsbegrensninger (Bang m.fl. 2007:1283). Grunnen til at slike anlegg kan komme til å bli lagt ned i USA, er enten at varene de produserer blir for dyre for forbrukerne hvis man må kompensere for utslippene, eller at de kan bli utkonkurrert av varer produsert av konkurrenter i land uten tilsvarende utslippsbegrensninger.

Barrett (2003:305) mener grunnen til at både Senatet og administrasjonen til Bush har kritisert Kyotoprotokollen for ikke å pålegge u-landene utslippsbegrensninger, ikke skyldes at de mener avtalen er urettferdig. Grunnen er at en avtale som ikke pålegger utslippsbegrensninger til alle land vil være miljømessig ineffektiv fordi utslipp som kuttes i ett land isteden flyttes til et land uten forpliktelser. I tillegg var Bush kritisk til protokollen fordi den var for dyr å gjennomføre. At få trodde Kyotoprotokollen ville gi noen positive effekter for miljøet, var knyttet til en oppfatning om at karbonlekkasjer ville bli et stort problem, og at de utslippene som ble kuttet i i-land isteden ville komme i u-land (Vezirgiannidou 2010:171).

Kinas utslipp er allerede større enn USAs. Kostbare utslippsreduksjoner kan virke meningsløse dersom utslippene i andre deler av verden fortsetter å øke. I politiske sirkler ble det oppfattet som urimelig at USA skulle betale dyrt for å redusere sine utslipp uten at de globale utslippene ble mindre (Vezirgiannidou 2010:171). Harris (1999:28) mener kravene fra USA om at u-landene må binde seg til egne utslippsreduksjoner, ser ut til å stride mot prinsippet om “felles, men differensiert ansvar”.

Jeg vil videre argumentere for at økonomiske betraktninger har stor betydning i amerikansk klimapolitikk.

4.3 Økonomi i amerikansk klimapolitikk

Fra slutten av 1980-tallet skjedde det en endring i klimapolitikken i USA. Tydelig ideologiske krefter i Det hvite hus la sterk vekt på de store kostnadene utslippsreduksjoner forventes å medføre. I tillegg stilte de seg tvilende til de vitenskapelige funnene om klimaendringer (Andresen & Agrawala 2002:45). EU så klimasaken som en mulighet for å tre frem som en leder i internasjonal politikk, siden verken USA eller Japan ønsket å gå foran på dette området. I USA ble derimot klimapolitikk forstått i en nasjonal kontekst. Andresen og Agrawala (2002:45) mener et slikt begrenset nasjonalt fokus har ført til at økonomiske vurderinger har fått stor betydning.

4.3.1 Kyotoprotokollens kostnader

Det ble etter hvert gjennomført en rekke studier for å undersøke hva det ville koste USA å overholde Kyotoprotokollen. Det skjedde etter initiativ både fra Kongressen, Clinton- og Bush-administrasjonen, i tillegg til studier som ikke var initiert fra politisk hold. De uavhengige studiene estimerte de direkte årlige kostnadene til mellom 0,25 og 1 prosent av BNP, mens den økonomiske veksten ville reduseres med mellom 0,9 og 1,6 prosent. Clinton-administrasjonens studie estimerte at en kostnadseffektiv implementering ville beløpe seg til 0,15 prosent av BNP årlig, mens det ville koste ti ganger så mye dersom man ikke kunne bruke fleksible mekanismer. Bush-administrasjonens studie anslo at en implementering av Kyoto uten handel med utslippskvoter, ville redusere USAs BNP med mellom 1 og 2 prosent. Det er stor variasjon mellom de ulike estimatene. Det var imidlertid usikkert om det ville være mulig å få til kvotehandel, ettersom landene med overskuddskvoter måtte oppfylle visse krav

for å bli godkjent som selgere. Dermed lå det an til at kostnadene ville ligge nærmere de høyere, heller enn de lavere kostnadsanslagene (Vezirgiannidou 2008:49).

Det at klimapolitikken i stor grad ble vurdert i forhold til hvilke økonomiske konsekvenser den ville få, førte til at kostnadene ble oppfattet som for store til at det var aktuelt for USA å binde seg til Kyotoprotokollen (Vezirgiannidou 2010:170). Slike vurderinger var basert på en type kostnad-nytte kalkyle. Kombinert med lav betalingsvilje ble effektene Kyotoprotokollen hadde for miljøet, regnet som for små til å veie opp for kostnadene det ville kreve for USA å overholde sine utslippsforpliktelser (Böhringer & Vogt 2004:597). Status quo ble derfor regnet som bedre for USA enn å binde seg til klimaregimet. Dette passer inn i en større forståelse av spesielt Bush-administrasjonens politikk, siden de ville revurdere USAs internasjonale engasjement og trekke landet ut av samarbeid det ikke tjente på, eller som var skadelig for økonomien (Lisowski 2002).

I en situasjon hvor økonomi er et sentralt argument, er det naturlig at det ikke fremstår som spesielt gunstig å redusere egne klimagassutslipp. At økonomiske hensyn er viktige i amerikansk klimapolitikk, gjenspeiles av at dette ofte trekkes frem i den politiske debatten. Det økonomiske argumentet ble også trukket frem som sentralt i Byrd-Hagel resolusjonen, og av president Bush. I neste avsnitt argumenterer jeg for at en grunn til at nytten av klimatiltak ikke har blitt regnet som spesielt store, er at kortsiktige vurderinger er vanlige i politikken

4.4 Kortsiktighet

Bekymringer for at klimatiltak skal gi et dårlig økonomisk resultat for USA, henger sammen med både kortsiktighet og usikkerhet. Bestemmer man seg for å ta kostnadene ved klimatiltak nå, vil det ta flere tiår før man får gevinst av disse tiltakene. Politisk kan det være vanskelig å prioritere gevinster langt frem i tid. I tillegg er det alltid en viss usikkerhet om fremtiden. Som jeg viste i kapittel 3, er det mange i USA som tviler på hvor alvorlige klimaendringene er. I en slik situasjon blir det enda vanskeligere å prioritere klimatiltak. Isteden er det lettere å prioritere kortsiktige gevinster. Jeg ser i dette delkapittelet bort fra at klimatiltak først gir gevinst etter mange år. Argumentene vil allikevel være illustrerende for hvordan kortsiktighet påvirker klimapolitikken.

Dersom vi betegner at gevinsten av en klimaavtale for USA er R for hver periode avtalen overholdes av alle parter, kan den totale nytten av avtalen, så lenge den er i funksjon, beskrives som (Hovi 1998:89):

$$(4.1) \quad U(C: C) = R + wR + w^2R + w^3R + \dots = \frac{R}{1-w}$$

Nytten av klimaavtalen i fremtidige perioder nedvurderes ved diskonteringsfaktoren w som er et tall mellom 0 og 1. Diskonteringsfaktoren reflekterer, for det første, muligheten for at avtalen fortsatt vil være i virksomhet en periode til. Fremtidige gevinster verdsettes lavere fordi det så lenge man overholder avtalen er en mulighet for at man oppnår det verst tenkelige utfallet, hvor motparten bryter avtalen mens man selv overholder den. I tillegg representerer diskonteringsfaktoren et mål på hvordan gevinst og tap *i dag* verdsettes i forhold til gevinst og tap *i fremtiden* (Hovi 1998:89). Fordi myndighetene i ulike land vektlegger politiske kostnader og gevinster, vil de vanligvis være spesielt opptatt av kortsiktige konsekvenser og spesielt forsiktige med politikk som påfører kostnader på eller går imot verdiene til egne kjernevelgere (Hovi m.fl. 2009:25).

Ledere er avhengige av oppslutning om sin politikk i dag. Dette er nødvendig for at de skal ha den autoriteten som trengs for å gjennomføre politiske endringer. I tillegg er politikerne i demokratier opptatt av oppslutning fordi det aldri er lenge til neste valg. Siden kostnadene ved klimatiltak må tas i dag, mens de positive effektene vil komme langt inn i fremtiden, vil en slik diskontering gjøre at hver krone som brukes på klimatiltak *i dag* verdsettes høyere enn hver krone man sparer på reduserte klimaendringer *i fremtiden*. Tilsynelatende små endringer i diskonteringsraten kan få relativt store konsekvenser for hvordan den totale nytten av avtalen (U) vurderes. Dersom diskonteringsraten er 0,95, det vil si at verdien av en klimaavtale i neste periode regnes å være 95 prosent av verdien av en klimaavtale i dag, blir den totale nytten av en klimaavtale, som vist i (4.2), 20 ganger nytten av avtalen for en enkelt periode:

$$(4.2) \quad U(C: C)(w = 0,9) = \frac{R}{1-0,95} = \frac{R}{0,05} = 20R$$

Dersom diskonteringsraten isteden reduseres til 0,90, vil den totale nytten av avtalen bli ti ganger nytten av avtalen for en enkelt periode. Relativt beskjedne innslag av kortsiktighet kan med andre ord få stor innvirkning på hvordan den totale nytten av en avtale vurderes. Dette

får spesielt stor betydning i klimapolitikken fordi det i knapt noen andre politiske saker tar så lang tid før man ser nytten av investeringene man foretar.

4.5 Synlige kostnader, usynlige gevinster

Den typen tiltak som er vanskeligst å gjennomføre i politikken, er de hvor kostnadene er konsentrert til spesifikke sektorer eller segmenter, mens gevinsten er spredt tynt utover eller er vanskelig å kartlegge (Hovi m.fl. 2009:27). Dette er tilfellet med tiltak mot klimaendringer. Det er enkelte bransjer og sektorer som slipper ut spesielt mye klimagasser og som naturlig nok vil rammes hardt dersom utslippene skal reduseres. Dette vil føre til både økonomiske tap for eierne og tap av arbeidsplasser. Det som i utgangspunktet er klimatiltak, vil etter hvert som det utformes mer i detalj, i økende grad bli oppfattet som for eksempel energipolitikk, industripolitikk eller matpolitikk. De positive effektene vil derimot komme om mange år og vil da være abstrakt og nær sagt umulig å observere for vanlige mennesker (ibid:27-28). Dette misforholdet mellom hvordan gevinster og tap oppfattes, forsterkes ytterligere ved at de fleste reagerer sterkere på et tap enn på en tilsvarende stor gevinst (ibid:26-27). Til sammen vil dette gjøre at det i enkeltsaker ofte er større politisk engasjement for å verne de sektorer og bedrifter som bidrar med store klimagassutslipp, enn det er for å kutte de aktuelle utslippene.

4.6 USAs konkurranseevne

Det er ikke bare de direkte kostnadene ved utslippsreduksjoner som gir bekymringer for økonomien i USA. I tillegg fryktes det at utslippsbegrensninger vil redusere USAs konkurranseevne i forhold til land som ikke har forpliktelser under en klimaavtale. Bekymringene for slike relative gevinster, særlig i forhold til Kina, er ikke et fenomen som bare ses i forhold til klimatiltak. De lave vekslingskursene på den kinesiske valutaen er et eksempel som illustrerer at konkurranseevnen i forhold til u-landene er viktig i amerikansk politikk. Det er utbredte bekymringer for at den lave vekslingskursen gjør prisene på kinesiske varer kunstig lave, og at amerikanske produsenter dermed blir utkonkurrert og arbeidsplasser i USA forsvinner. Utfordringer med vekslingskursen til den kinesiske valutaen har også fått økende oppmerksomhet i Kongressen. Representantenes hus vedtok for eksempel i september 2010, med stor støtte fra begge partier, en lov som gir bedrifter mulighet til å bruke tollbeskyttelse mot land med kunstig lav valutakurs (The Economist 2010).

Grunnen til at vekslingskursen har fått så stor oppmerksomhet, er at mange i USA ser på Kinas raske økonomiske vekst som en trussel. Landets BNP har de siste ti årene vokst med om lag 10 prosent årlig. Tidlig i 2011 gikk Kina forbi Japan som verdens nest største økonomi. I tillegg til den raske økonomiske veksten, bygger Kina opp sin militære slagkraft i høyt tempo og vil søke å etablere seg selv som en reell hegemon i Asia. Dermed vil de utfordre USAs interesser i regionen. En rekke politikere i Washington er bekymret for Kinas økonomiske og militære vekst. Det har også blitt uttalt fra flere Kongressmedlemmer at Kina tjener mer på handelen mellom de to landene enn det USA gjør, og at forskjellen mellom dem derfor minsker (Vezirgiannidou 2008:46-47).

Denne frykten for redusert konkurranseevne i forhold til Kina, er også svært relevant i tilfellet med Kyotoprotokollen. Her var USA som kjent tiltenkt utslippsforpliktelser. De relativt store kostnadene dette er ventet å medføre, ville ikke Kina bli pålagt i det hele tatt. I debatter i Kongressen var bekymringene for de økonomiske konsekvensene spesielt knyttet til økonomisk konkurransedyktighet. Det var en utbredt oppfatning at forpliktelsene under Kyotoprotokollen ville tvinge energiintensiv industri til å flytte fra USA til land uten utslippsforpliktelser (Vezirgiannidou 2008:50). Uttalelser fra kongressmedlemmer fra begge partier indikerer at de ikke ønsket å gi fra seg noe komparativt fortrinn til u-landene, spesielt ikke til Kina, og derfor mente de at USA ikke burde binde seg til utslippskutt under Kyotoprotokollen (ibid:51). Frykten for å tape komparativt fortrinn i forhold til u-landene gjenspeiles også i et forslag til klimalovgivning, den såkalte *American Clean Energy and Security Act of 2009*, som ble vedtatt i Representantenes hus i 2009, men ikke gikk gjennom i Senatet. Dette er det første tiltaket for å redusere klimagassutslippene som har blitt vedtatt i ett av kamrene i Kongressen. Om dette hadde blitt vedtatt som lov, ville den innført utslippsbegrensninger og et system for kvotehandel i USA (Broder 2009a). Men i tillegg ville loven også innført sanksjoner mot land som ikke ville binde seg til utslippsreduksjoner (Broder 2009b). Dette viser at amerikanske lovgivere fryktet et tap av komparativt fortrinn også i forbindelse med klimapolitikken.

4.7 Intensitetsmål

Dagens internasjonale klimaregime er basert på faste utslippsmål. Et alternativ som Bush innførte i USA, er intensitetsmål. Intensitetsmål fungerer ved at man enten setter en grense for utslippsintensiteten relativt til størrelsen på økonomien, eller pålegger konkrete standarder for

utslippsbegrensninger. Med et slikt system unngår man at stor vekst, med vekst i utslippene som resultat, vil medføre store kostnader for å overholde utslippsforpliktelsene. Samtidig øker det risikoen for klimaendringer, fordi de totale utslippene blir usikre. Dette gjør det vanskelig å anslå hvilken nytte man vil ha av utslippsbegrensningene, noe som kan gjøre det mindre attraktivt å investere i utslippsreduksjoner. Intensitetsmål gir med andre ord større usikkerhet om utslippene, men mindre usikkerhet om kostnadene i forhold til faste utslippsmål.

Bush sine intensitetsmål har blitt kritisert, hovedsakelig fordi de er for lite ambisiøse og i praksis gir like store utslipp som det man ville forventet uten spesielle tiltak. Som jeg har argumentert for, har skepsisen til å redusere klimagassutslippene i stor grad vært knyttet til bekymringer for at dette vil bli for dyrt. Intensitetsmål som grunnlag for en alternativ internasjonal avtale kan være interessant for USA, fordi det vil redusere usikkerheten om kostnadene og fordi USA allerede har slike mål. Dermed vil ikke et regime bygget på slike mål, innebære så stor endring for USA, men heller spre amerikansk politikk til andre land (Bang m.fl. 2007:1285). Tallfestingen av disse intensitetsmålene vil kunne bli en større utfordring. Også her kan man forvente at EU vil ønske strengere krav enn USA. Dette vil heller ikke gjøre det enklere å få til en enighet mellom USA og u-landene. Det faktum at Bush innførte intensitetsmål, er enda et tegn på at frykten for store kostnader var avgjørende for at USA ikke har støttet mer omfattende klimatiltak.

4.8 Det politiske spillet

Som jeg har argumentert for, er USA bekymret for de økonomiske konsekvensene dersom de skulle binde seg til utslippsreduksjoner. Dette skyldes til en viss grad at u-landene så langt ikke har egne utslippsforpliktelser. Ved å avstå fra å binde seg til utslippskutt, signaliserer USA til de største u-landene at det ikke kommer til å bli noen avtale med USA dersom disse landene ikke forplikter seg. Dermed gir de u-landene en mulig grunn til å påta seg egne forpliktelser i senere forhandlingsrunder. Selv om de taper noe tid, fordi verken USA eller u-landene forplikter seg til utslippskutt i første avtaleperiode, kan det være at amerikanske beslutningstakere mener det er lurt å avstå fra å signere en avtale som ikke involverer u-landene. Om USA krever deltakelse fra u-landene for selv å bidra til klimasamarbeidet, vil det i neste omgang øke presset på u-landene for å signere avtalen, og dermed gjøre det mer sannsynlig at man når enighet om en bredere avtale. USA signaliserer, ved at de ikke er part i Kyotoprotokollen, at framgangsmåten som er brukt ikke er noen god løsning. Om USA hadde

forblitt part til Kyotoprotokollen og ratifisert den, ville det kunne gi inntrykk av at klimaproblemet kan løses av i-landene selv om u-landene ikke gjør noe. Slik kan det være i USAs interesse å utsette vedtak til seinere runder av forhandlingene. Dette argumentet om at det er nødvendig med deltakelse fra u-land for å få til en avtale som monner, styrkes av det faktum at Kyotoprotokollen, også før USA trakk seg, bare foreskrev svært begrensede utslippsreduksjoner.

For at en slik strategi skal fungere, hvor USA ikke forplikter seg til utslippskutt med mindre u-landene gjør det samme, må en del forutsetninger være oppfylt. Jeg vil her behandle u-landene som en blokk, selv om konklusjonene jeg kommer frem til godt kan tenkes å være gyldige for mindre grupper av u-land. Jeg ser her på USA og u-landene som de to partene i tenkte forhandlinger. Jeg forutsetter at flesteparten av Anneks I-landene utenom USA vil forplikte seg til utslippskutt uavhengig av hva USA og u-landene gjør. Det er dette som er situasjonen med Kyotoprotokollen.

I utgangspunktet virker det klart at både USA og u-landene først og fremst ønsker en situasjon hvor de selv ikke tar kostnaden ved å redusere utslippene, samtidig som motparten kutter. Jeg antar også at begge parter anser det å redusere egne utslipp samtidig som den andre parten ikke gjør det, som det verst tenkelige utfallet. I en slik situasjon må de selv ta de fulle kostnadene ved å redusere utslippene, samtidig som effekten på klimaet er begrenset. Dersom vi også går ut fra at begge partene i utgangspunktet foretrekker at begge kutter utslippene, fremfor en situasjon hvor ingen av dem gjør det, vil vi få en situasjon som i figur 4.1.

Figur 4.1: Fangens dilemma:

| | | u-landene | |
|-----|------------|-----------|------------|
| | | Kutte | Ikke kutte |
| USA | Kutte | 3 3 | 4 1 |
| | Ikke kutte | 1 4 | 2 2 |

Dette er et fangens dilemma-spill. Dersom USA hadde forpliktet seg til utslippskutt under Kyotoprotokollen, ville man havnet i en situasjon som i ruten øverst til høyre, USA kutter mens u-landene lar være. Dette er det verste mulige utfallet for USA, og det best mulige utfallet for u-landene. Dersom USA legger avgjørende vekt på at u-landene skal redusere sine klimagassutslipp, vil dette være tilstrekkelig for å forklare hvorfor USA ikke har forpliktet seg til utslippsreduksjoner så lenge u-landene ikke har vært tiltenkt utslippsforpliktelser.

Så lenge det ikke finnes noen avtale hvor partene enes om at de begge skal redusere utslippene, og disse forpliktelsene følges opp med sterke håndhevingsmekanismer, vil ingen redusere sine utslipp. Dette skjer fordi det for begge partene ikke lønner seg å redusere egne utslipp, uansett hva motparten gjør. Resultatet er at begge oppnår nytteverdi 2, noe som for både USA og u-landene er dårligere enn om de begge hadde kuttet utslippene (nytteverdi 3). Utfallet hvor ingen kutter utslippene, er den eneste Nash-likevekten i dette spillet. Ved slike preferanser er det imidlertid mulig å finne en avtale som pålegger begge parter å kutte sine utslipp og dermed oppnå et Paretooptimalt utfall som gir en forbedring for begge parter i forhold til Nash-likevekten. I et spill gjentatt uendelig antall ganger, eller med ukjent slutt, vil det i lengden være nettogevinst både for USA og u-landene om de kutter utslippene.

Dersom man tror motparten vil kutte utslippene, vil det imidlertid være en mulighet for å la være å kutte egne utslipp og dermed oppnå det best mulige utfallet (nytteverdi 4). For fangens dilemma-situasjoner vil en avtale derfor være avhengig av spesielle overholdelsesmekanismer for at samarbeid skal kunne opprettholdes av en internasjonal avtale (Barrett 2003:290).

Muligheten for å jukse i en slik avtale kan avskrekkes med trusler om sanksjoner. Problemet med sanksjoner er imidlertid at de ofte medfører så store kostnader for den som skal innføre dem at de ikke er troverdige. Som et eksempel kan vi anta at overholdelse av en avtale basert på situasjonen i figur 4.1 skal sikres med sanksjoner av typen grim trigger. Grim trigger innebærer at et enkelt brudd på avtalen medfører at avtalen blir gjort ugyldig og ikke senere blir fulgt. Uavhengig av hvem som ikke kuttet i en bestemt periode, vil dermed verken USA eller u-landene kutte sine utslipp i fremtiden. Den som jukser, vil dermed få en nytte på 4 i en periode, men deretter få en nytte på 2 i all fremtid. Den som ikke jukser, vil få en nytte på 1 i en periode, og deretter en nytte på 2 i alle fremtidige perioder. En slik straff er ikke troverdig ettersom det skader den på pålegger straffen for mye. For dem vil det kunne fremstå som mer attraktivt å overse at det var et brudd på avtalen, og isteden fortsette som om ingenting hadde skjedd. Det ville fortsatt gi en periode med en nytte på 1, men deretter mulighet for en nytte på

3 i fremtidige perioder istedenfor en nytte på 2. En avtale basert på grim trigger er med andre ord ikke reforhandlingssikker og vil dermed ikke være nok for å sikre overholdelse (ibid:278-279, 290).

Situasjonen ovenfor er et eksempel på at det kan være svært vanskelig å sikre overholdelse av en avtale. Men dette er bare en del av problemet. Som jeg var inne på i kapittel 2, må en klimaavtale sikre både overholdelse, deltakelse og betydelig endring av praksis for at den skal være effektiv. Dersom avtalen både foreskriver betydelige utslippsreduksjoner og har en fungerende håndhevingsmekanisme, vil det ofte være et problem at et land kan la være å forplikte seg til avtalen. Land som har forpliktet seg, kan dessuten unngå å bli straffet for overtredelser ved rett og slett å trekke seg fra samarbeidet. Dette er et eksempel på et problem som er helt sentralt i internasjonalt samarbeid. Nesten enhver tenkelig straff vil skade de som overholder avtalen, og også de som ikke har forpliktet seg. Dermed er ikke straffen troverdig. Noen typer straff kan være troverdig å innføre, men da medfører det ofte så små konsekvenser at det ikke vil medføre endret adferd (Barrett 2003:327). Dette vil kunne gjøre det svært vanskelig å få USA og u-landene til å samarbeide om et fungerende klimaregime i et scenario hvor begge antas å ha fangens dilemma-preferanser.

Det er imidlertid usikkert om USA og u-landene har preferanser som i figur 4.1. Det er mulig at enten en av dem eller begge parter foretrekker at ingen kutter utslippene fremfor at begge kutter utslippene. Dersom begge foretrekker en situasjon hvor ingen reduserer utslippene fremfor en situasjon hvor begge reduserer, kan situasjonen beskrives som Deadlock:

Figur 4.2: Deadlock

| | | u-landene | |
|-----|------------|-----------|------------|
| | | Kutte | Ikke kutte |
| USA | Kutte | 2 2 | 4 1 |
| | Ikke kutte | 1 4 | 3 3 |

Også med Deadlock-preferanser har både USA og u-landene som dominant strategi ikke å kutte egne utslipp, og begge partene vil tjene på at motparten reduserer sine utslipp. Ingen av partene kan imidlertid tjene noe på å kutte sine egne utslipp uansett hva motparten gjør. Nash-likevekten er at ingen kutter sine utslipp. Dette er også et Paretooptimalt utfall. Dermed er det ikke noe grunnlag for en avtale mellom USA og u-landene om å redusere utslippene, og situasjonen er fastlåst.

En avtale basert på fangens dilemma-preferanser som i figur 4.1, gir rom for variasjon i forhold til hvordan byrdene skal fordeles mellom USA og u-landene. Forskjellen mellom å kutte utslippene og ikke kutte utslippene er i realiteten en glidende overgang som går fra dramatisk økning av utslippene på den ene siden til kraftige kutt på den andre. Dette tilsier at de forskjellige landene kan bli enige om en løsning med skjev byrdefordeling. Bang m.fl. (2007:1284) mener det mest sannsynlige scenarioet for å pålegge u-land utslippsbegrensninger, er et slikt diversifisert regime hvor de ulike landene får forpliktelser basert på deres utviklingsnivå. Denne fremgangsmåten støttes blant annet av EU. Men som de skriver, er det langt fra sikkert at dette vil være verken akseptabelt for u-landene eller tilstrekkelig for USA, som muligens fortsatt vil være bekymret for sin konkurransekraft under et slikt regime. Det som kan være tilfellet, er med andre ord at det ikke er noen overlapp mellom de to partenes vinnsett. I et slikt tilfelle vil det ikke være mulig å inngå en avtale mellom USA og u-landene om å redusere sine utslipp. Dette kan være tilfellet dersom preferansene er som i figur 4.3. Her antas det at USA har preferanser som i fangens dilemma, mens u-landene har preferanser som i Deadlock.

Figur 4.3: Kombinasjon av fangens dilemma og deadlock

| | | u-landene | |
|-----|------------|-----------|------------|
| | | Kutte | Ikke kutte |
| USA | Kutte | 3 | 1 |
| | Ikke kutte | 4 | 2 |

Fortsatt har begge partene “ikke kutte” som dominant strategi og nash-likevekten er at ingen kutter utslippene. I dette spillet har imidlertid partene forskjellige ønsker. Mens USA i dette scenarioet foretrekker en avtale om at både USA og u-landene kutter fremfor en situasjon hvor ingen kutter, gjør ikke u-landene det samme. Det er ingen Paretoforbedring å gå fra en situasjon hvor ingen kutter til en situasjon hvor begge kutter.

Dersom man antar at det er ordinale nytteverdier i spillet i figur 4.3, er det en teoretisk mulighet for at partene kan bli enige om en avtale som pålegger begge å redusere utslippene. For at u-landene skal gå med på dette, må USA ut med sidebetalinger. For at det skal være mulig, må imidlertid forskjellen mellom nytteverdi 2 og 3 være større for USA enn for u-landene. Dette er ikke spesielt sannsynlig ettersom utslippsreduksjoner gjerne antas å ha betydelige økonomiske konsekvenser. Sidebetalingene må derfor også må være store for å ha innvirkning. Dessuten er utslippene fra Kina alene større enn USAs utslipp. Å tenke seg at USA skulle se seg tjent med å kompensere Kina og en rekke andre u-land for å redusere utslippene, er derfor vanskelig å forestille seg. Både uttalelser og vedtak med utgangspunkt i bekymringer om USAs konkurranseevne i forhold til Kina underbygger denne konklusjonen.

En siste mulighet som jeg undersøker i figur 4.4, er en situasjon hvor u-landene har preferanser som i fangens dilemma, mens USA har preferanser som i moderat selvhevdelse.

Figur 4.4: Kombinasjon av moderat selvhevdelse og Fangens dilemma

| | | u-landene | |
|-----|------------|-----------|------------|
| | | Kutte | Ikke kutte |
| USA | Kutte | 4 3 | 1 4 |
| | Ikke kutte | 3 1 | 2 2 |

I dette tilfellet har u-landene som dominant strategi ikke å kutte utslippene. Til forskjell fra de tre foregående spillene, antas det imidlertid her at USA ikke ønsker å være gratispassasjer på

u-landenes innsats. USA har ingen dominant strategi. Dersom u-landene reduserer sine utslipp, foretrekker de å gjøre det samme. Dersom u-landene ikke kutter utslippene foretrekker heller ikke USA å gjøre det. Det er én Nash-likevekt i dette spillet, nemlig at ingen av partene kutter utslippene. At begge kutter er imidlertid en paretooptimal løsning. Dette er en forbedring for begge parter i forhold til Nash-likevekten. At begge kutter er også det best mulige utfallet for USA. En avtale om å gjøre dette, kan allikevel være vanskelig å håndheve fordi u-landene vil ønske ikke å kutte, selv om USA gjør det. Det kan i et slikt spill være lettere å få til en avtale ved hjelp av sidebetalinger enn tilfellet var i spillet i figur 4.3. Årsaken er at USA med moderate selvhevdelse-preferanser har større gevinst av å få til en avtale om gjensidige kutt, og dermed har større betalingsvilje.

Jeg har her gått gjennom forskjellige mulige preferansestrukturer de ulike aktørene *kan* ha. Det er vanskelig å si noe bastant om hva slags preferanser de *faktisk har* i de internasjonale klimaforhandlingene. Det er i alle land mange typer aktører som forsøker å påvirke hva som skal være landets posisjoner i de internasjonale forhandlingene. Det er heller ikke mulig å vite hvordan de ulike forhandlingsdelegasjonene tenker. Forhandlingene foregår uten sikker informasjon. Muligens er spillet mellom USA og u-landene av Fangens dilemma-karakter, noe som tilsier at det er mulig å komme frem til en avtale om å redusere utslippene. Det kan imidlertid også hende, gitt kortsiktighet og ubalansen mellom kostnader og gevinster i klimapolitikken, at det ikke er mulig å finne en avtale som begge partene kan enes om. Usikkerheten om hva slags preferanser motparten har, gjør forhandlingene vanskelige fordi det skaper økt frykt for å ende opp med et dårlig resultat.

4.9 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg vist at økonomiske hensyn er av avgjørende betydning for å forklare hvorfor USA ikke har forpliktet seg til å redusere sine klimagassutslipp. I større grad enn i andre land har debatten i USA om internasjonal klimapolitikk hatt et nasjonalt fokus, og det har blitt lagt stor vekt på de økonomiske argumentene. I en slik ramme har kostnadene blitt sett på som for store til å forsvare de positive effektene av Kyotoprotokollen. Forholdet mellom kostnader og gevinster blir oppfattet som ugunstig, delvis fordi relativt små innslag av kortsiktighet får stor innvirkning på den oppfattede nytten av klimatiltak, ettersom de positive effektene forventes å komme først om flere tiår. I tillegg blir dette forholdet oppfattet som

ugunstig fordi kostnadene er konsentrerte og lette å legge merke til, mens gevinstene er diffuse og vanskelige å observere.

I motsetning til i USA, har klimatiltak i EU-landene i større grad blitt sett som en mulighet for å gi EU en lederposisjon i internasjonal politikk. Dette kan ha gjort at man så litt forbi de økonomiske hensynene i utformingen av klimapolitikken. Man konkluderte med at det er lurt å gå inn for klimatiltak, selv om de økonomiske vurderingene av kostnader og nytte antakelig var relativt like i som i USA.

U-landenes manglende utslippsforpliktelser har også hatt innvirkning på USAs klimapolitikk. Det er relativt stor enighet på politisk hold i USA om at landet ikke burde binde seg til å begrense utslippene så lenge sentrale u-land ikke har egne utslippsforpliktelser i samme avtaleperiode. Dette skyldes i hovedsak en frykt for at en slik forskjellsbehandling ville skade USAs økonomi. Fordi u-landene og i-landene ble forskjellsbehandlet i Kyotoprotokollen, var man engstelig for at et slikt regime ville svekke USAs konkurranseevne og dermed lede til svekket økonomisk vekst. USA er opptatt av relative gevinster i forhold til u-land – særlig i forhold til Kina – og dette har innvirkning på hvordan klimapolitikken oppfattes.

Oppfatningen er at utslippsintensiv industri i USA, på grunn av krav om miljøvennlig produksjon, ville bli utkonkurrert av industri i u-landene, som ikke blir stilt ovenfor de samme reguleringene. Dette fryktet man ville føre til både tap av arbeidsplasser og økonomiske tap for kapitaleierne. I tillegg mente man at en slik konkurransevridning ville gjøre at en del av de utslippene som ble kuttet i USA, isteden ville komme i u-land uten utslippsforpliktelser. En slik karbonlekkasje ville redusere effekten av en klimaavtale. U-landsargumentet styrker med andre ord argumentet for at det er økonomiske hensyn som har gjort at motstanden mot klimatiltak i USA er så stor.

USAs krav om at u-landene skal forplikte seg til egne utslippsforpliktelser, ser ut til å stride mot prinsippet om felles, men differensiert ansvar, som er sentralt i dagens klimaregime.

5 USAs politiske system

Når enkelte krefter i USA jobber for at landet skal redusere klimagassutslippene, kan egenskaper ved landets institusjoner være avgjørende for i hvilken grad de lykkes. Nasjonale institusjonelle prosedyrer i USA gir de som jobber *mot* nye klimatiltak spesielt stor innflytelse. Dette har gjort dem i stand til å stoppe de fleste politiske initiativ for å redusere klimagassutslippene, både i forhold til en internasjonal avtale og nasjonale initiativ.

At motstanderne mot klimatiltak har betydelig innflytelse i USA, har vært spesielt tydelig under president Obama. Obama ønsker selv at USA skal delta mer aktivt i det internasjonale klimasamarbeidet, men hans muligheter for å få gjennomslag for dette er betydelig begrenset. Grunnen er at det ikke har vært mulig å finne et kompromiss i Senatet som gir USA den nasjonale klimalovgivningen som er nødvendig for at landet skal kunne forplikte seg til utslippsreduksjoner i en internasjonal avtale (Bang 2011:72). Dette har skjedd til tross for at Demokratene hadde et stort flertall i både Senatet og Representantenes hus de to første årene Obama var president. I dette kapittelet undersøker jeg hvordan og i hvilken grad det institusjonelle rammeverket rundt amerikansk politikk har hindret landet i å binde seg til å kutte klimagassutslippene.

I dette kapittelet vil jeg ikke se på staten som en enhetlig aktør, men basere meg på en modell av staten som en kompleks organisasjon. Her antas statens handlinger å være bestemt gjennom et samspill av en rekke underaktører med ulike preferansestrukturer og oppfatninger og uten at det finnes mekanismer som kan aggregere de forskjellige oppfatningene til en enhet (Underdal 1984:70). Som rammeverk for tolkningen bruker jeg Putnams to-nivå modell.

Videre i kapittelet presenterer jeg først to-nivå modellen som brukes som et rammeverk for analysen og viser hvordan føderal politikk setter rammene for USAs framferd på den internasjonale arena. Deretter kommer to delkapittel som ser på henholdsvis Senatets og presidentens rolle i klimapolitikken. Det vises at institusjonelle regler gjør at både senatorer og presidenten kan hindre klimapolitikk fra å bli vedtatt, selv om det er flertall for politikken både i befolkningen og blant de folkevalgte. Til slutt oppsummerer jeg de institusjonelle rammenes innvirkning på klimapolitikken.

5.1 To-nivå modellen

Putnams to-nivå modell gir et rammeverk for å forstå hvordan diplomatiet og nasjonal politikk påvirker hverandre (Putnam 1988:430). Modellen tar utgangspunkt i at delegasjonene i internasjonale forhandlinger jobber på to nivåer samtidig. De forhandler med delegater fra andre land for å komme frem til en avtale de selv og tilstrekkelig mange andre land kan godta (nivå 1). Samtidig forsøker de å imøtekomme interesser og forventninger blant partier, sosiale klasser, interessegrupper og lovgivere i hjemlandet slik at det blir mulig å ratifisere avtalen etter at de internasjonale forhandlingene er avsluttet (nivå 2) (ibid:432, 436). I mange tilfeller, slik som forhandlingene om bindende klimaforpliktelser, vil ikke en avtale på nivå 1 være gyldig for USA med mindre den godkjennes for ratifisering av Senatet på nivå 2. Dermed er det en klar kobling mellom de to nivåene (ibid:436). Det forutsettes at de som representerer et land i forhandlingene, ikke har egne preferanser over utfallet, men kun forsøker å komme frem til en avtale som er attraktiv i hjemlandet (ibid:435-436). Avtaleforslag som ikke ser ut til å kunne bli ratifisert, vil dermed ikke aksepteres av delegasjonen.

Allikevel var det dette som skjedde med Kyotoprotokollen. Den ble forhandlet frem og senere signert av president Clinton på nivå 1 – på tross av at motstanden på nivå 2 var så tydelig at protokollen ikke engang har blitt presentert for godkjenning i Senatet. Dette er et eksempel på at det, på tross av forutsetningen om at forhandlingsdelegasjonene handler som en agent for nasjonale beslutningstakere, kan være tilfeller hvor en internasjonal avtale ikke blir ratifisert. Det kan være flere grunner til at dette kan skje. Det kan fra presidentens side være planlagt som et frivillig løftebrudd. Men det kan også være at presidenten ønsker å få ratifisert avtalen, men ikke lykkes. Da er det i tilfellet et ufrivillig løftebrudd som skyldes krefter presidenten ikke har kontroll over. Dette kan skje som følge av manglende informasjon. Det er vanskelig å forutse utfallet av det kompliserte politiske spillet med alliansebygging og kjøpslåing når ratifisering av en avtale kommer til avstemming (Putnam 1988:438).

Hovi m.fl. (2011) bruker Putnams teori for å forklare USAs klimapolitikk. De viser at det er mulig å forklare hvorfor USA ikke ble en part til Kyoto om man endrer noen av antagelsene som ligger til grunn for hypotesen om at forhandlingsdelegasjonen bare vurderer avtaler som kan bli ratifisert på nivå 2. Gjennom intervjuer med deltakere i og observatører til klimaforhandlingene finner de støtte for at forhandlingsdelegasjonene på nivå 1 ikke hadde fullstendig informasjon om hva som krevdes for å få ratifisert en avtale på nivå 2 i USA.

Dermed ble Byrd-Hagel resolusjonen avfeid som en bløff, ment for å styrke USAs forhandlingsposisjon.

Et lands vinnsett omfatter alle mulige avtaler på nivå 1 som vil bli ratifisert på nivå 2. Om et land har et stort vinnsett, vil mange forskjellige avtaler kunne ratifiseres (Putnam 1988:437). Jo mindre vinnsettet er, jo større er faren for at avtalen avvises selv om den støttes av presidenten (ibid:439). Som jeg argumenterer for i dette kapittelet, er USAs vinnsett i internasjonal klimapolitikk relativt lite av flere grunner.

5.2 Ratifisering i Senatet

Etter at en internasjonal avtale er fremforhandlet internasjonalt, må den ratifiseres i hvert enkelt land. For at en avtale skal bli bindende i USA, må den godkjennes for ratifisering av Senatet. I forbindelse med ratifiseringen vil det, i motsetning til hva som er praksis i mange andre land, også vedtas implementerende lovgivning som sørger for at avtaleteksten iverksettes (Fisher 2004:5). Om en internasjonal avtale ratifiseres, får den dermed samme status som føderal lovgivning og kommer inn under det samme implementeringsregimet. Dette innebærer en mulighet for å bruke det juridiske systemet for å sikre at avtaleteksten faktisk overholdes (Skodvin & Andresen 2009:266). I prinsippet kan hvem som helst trekke administrasjonen for retten dersom den ikke overholder den internasjonale avtalen (Bang m.fl. 2007:1286). USAs delegasjon tok det derfor mer eller mindre for gitt at USA alltid ville overholde sine utslippsmål.

Dette forklarer hvorfor USA jobbet for et robust system for å sikre overholdelse av Kyotoprotokollen, selv om det var stor motstand mot protokollen i USA. Dette ble sett på som et system for å sikre overholdelse fra andre parter. Man regnet med at USA, i større grad enn andre land, ville overholde protokollen uavhengig av slike mekanismer (Bang m.fl. 2007:1286). Reglene som til slutt ble vedtatt for å sikre overholdelse av Kyotoprotokollen, er svake og ikke tilstrekkelige for å sikre at land faktisk overholder sine forpliktelser (Barrett 2003:385-386). Dermed kunne USA, om de hadde ratifisert protokollen, havnet i en situasjon hvor de selv blir tvunget til å overholde sine forpliktelser, mens andre land kunne slippe unna. Et sterkere system for overholdelse ville gi USA forsikringer om at i hvert fall noen andre Anneks I- land ville leve opp til forpliktelsene. Senatet er generelt forsiktige med å godkjenne ratifiseringen av internasjonale avtaler som inkluderer spesifikke forpliktelser for USA

dersom disse forpliktelsene ikke allerede er etablert som føderal lov. Frykten for at en internasjonal klimaavtale i praksis ville bli bindende for USA, men ikke for andre land, kan ha vært nok til at USA ikke ønsket å binde seg til utslippsbegrensninger.

Nye lover må godkjennes av begge kamrene i Kongressen. Av disse er Senatet det største hinderet mot strengere amerikansk klimapolitikk. Mange miljøraker har blitt avvist nettopp i Senatet. Skodvin (2010) har undersøkt lovforslag, resolusjoner og lovendringsforslag knyttet til klima i den 110. Kongressen (2007-2008). Det spesielle med denne perioden var at antall klimarelaterte forslag var mer enn doblet fra forrige periode. Hun finner imidlertid at dette ikke ble gjenspeilet i en økning i antall vedtatte lover. Som hun skriver:

Although a majority in Congress very well may have favoured a more aggressive policy approach to mitigate climate change, collective decision-making in this issue area seems to have been controlled by a powerful minority, which effectively blocked most legislative initiatives (Skodvin 2010:4214).

En grunn til at Senatet stopper flere klimasaker enn Representantenes hus, er at det der i praksis kreves kvalifisert flertall for å vedta lover eller godkjenne ratifiseringen av internasjonale avtaler. For at USA skal ratifisere en internasjonal avtale, kreves det 2/3 flertall i Senatet. Dermed kan 34 senatorer stoppe en ratifisering som de resterende 66 støtter. I vanlige lovsaker har senatorene tilgang til å bruke uthalingsteknikker for å hindre at et forslag kommer til votering. I utgangspunktet kan representantene snakke så lenge de vil i debatten om et forslag. Dermed kan de holde det gående så lenge at forslaget aldri kommer til votering. Dette kalles en filibuster. I praksis holder det nå å si at man tar en filibuster, og dermed kommer ikke forslaget til votering. For å stoppe en filibuster kan Senatet vedta såkalt cloture og dermed avslutte debatten og gå til votering. For å vedta dette trengs det imidlertid støtte fra 60 av de 100 senatorene. Selv om kravet for å vinne voteringen i en lovsak er alminnelig flertall, blir resultatet av denne ordningen med andre ord at det kreves støtte fra 60 prosent av senatorene for å være sikker på at forslaget blir vedtatt. Det er sjelden et av partiene har så mange som 60 representanter i Senatet. Dermed innebærer disse kravene om kvalifisert flertall at en internasjonal avtale eller et lovforslag i de fleste tilfeller må ha støtte fra representanter fra begge partiene for å bli vedtatt. Det er disse mekanismene som har gjort et mindretall i stand til å stoppe de fleste lovforslag om strengere klimatiltak slik Skodvin sier det i sitatet over.

Slike beslutningsregler gir USA et konservativt system som favoriserer status quo til fordel for endringsforslag (Bang m.fl. 2011). Dette rammer klimapolitikken spesielt hardt fordi det er et område hvor USA, som de fleste land inntil for få år siden, har lite utbygd politikk fra før. Når USAs system favoriserer status quo, er det en situasjon uten klimalovgivning.

Det er spesielt to skillelinjer i amerikansk klimapolitikk som er avgjørende for stemmegivningen i Senatet. For det første er det et ideologisk skille mellom demokrater og republikanere. I tillegg er det et skille mellom representanter fra delstater som er spesielt avhengige av fossile brensler og de som ikke er det. Disse skillelinjene skal jeg gå gjennom i de to neste delkapitlene.

5.2.1 Skillelinjer mellom partiene

Både blant senatorene og blant vanlige velgere er demokratene mer bekymret for klimaendringer og mer positive til klimatiltak enn republikanerne. Avstanden i holdninger mellom tilhengere av de to partiene har vokst betydelig siden klima for alvor ble satt på den politiske dagsorden fra slutten av 90-tallet (Dunlap & McCright 2008:26). En meningsmåling fra mars 2011 viser dette skillet i befolkningen tydelig. Andelen som sier de i stor eller betydelig grad bekymrer seg for global oppvarming er 72 prosent blant de som identifiserer seg med det demokratiske partiet, men bare 31 prosent blant de som identifiserer seg med republikanere. Andelen som mener effektene av global oppvarming allerede har begynt å skje, er 62 prosent blant demokratene og 32 prosent blant republikanerne. I tillegg tror henholdsvis 71 prosent av demokratene og 36 prosent av republikanerne at økte temperaturer skyldes menneskelig aktivitet (Jones 2011). I Senatet kom dette skillet til syne for eksempel ved stemmegivningen om Murkowski resolusjonen 10. juni 2010. Resolusjonen foreslo å stoppe Environmental Protection Agency fra å regulere klimagasser som forurensning. Alle de 41 senatorene fra det republikanske partiet stemte for, mens bare seks av 59 demokrater gjorde det samme, og resolusjonen ble dermed ikke vedtatt (Klein 2010).

Som disse stemmetallene er et eksempel på, er det klare skiller mellom partiene. Men, som man også kan se fra de samme tallene, forklarer ikke dette alt. Det var noen representanter blant demokratene som stemte mot partilinja. Dette er typisk for stemmegivningen i klimasaker. Enkelte representanter fra det demokratiske partiet spiller en sentral rolle i motstanden mot omfattende klimalovgivning. Selv om demokratene hadde flertall i begge kamre i Kongressen fra januar 2009, og presidenten i tillegg var demokrat, var mulighetene

beskjedne for å få vedtatt betydelige tiltak på klimaområdet (Skodvin 2010:4222-3). Som jeg argumenterer for i neste avsnitt, spiller energifordelingen mellom delstatene en viktig rolle.

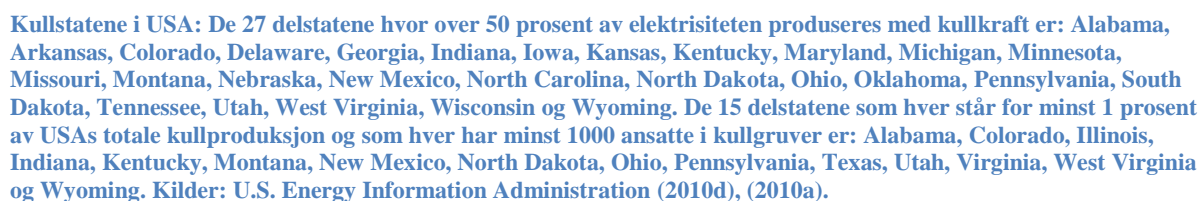
5.2.2 Kullstatene

I tillegg til forskjeller mellom partiene er det et geografisk skille mellom folkevalgte fra delstater som er spesielt avhengige av fossile brensler og de som ikke er det. Særlig er enkelte delstaters økonomiske avhengighet av kullutvinning en viktig faktor om man skal forklare hvordan senatorene stemmer i saker som gjelder klimaendringer. Dersom USA skal redusere sine utslipp, er det en selvfølge at dette vil ramme kullindustrien hardt. 36 prosent av CO₂-utslippene, og i underkant av 30 prosent av energien, kom i 2008 fra kull (U.S. Energy Information Administration 2009:15; 2010b). Deputy Director of the White House Climate Change Task Force under Clinton-administrasjonen innrømte at USA må endre måten landet produserer og bruker energi (Fisher 2006:480). Men dette er en svært krevende oppgave, ikke minst fordi kull er en viktig energikilde.

Kull utvinnes i 25 av delstatene i USA. Med andre ord kommer 50 av de 100 senatorene fra delstater hvor kull bidrar til økonomien og sysselsettingen. Produksjonen er imidlertid langt fra jevnt fordelt mellom disse statene. Wyoming, West Virginia og Kentucky sto i 2009 for 66 prosent av USAs totale produksjon. Allikevel var det totalt 15 delstater som hver sto for over 1 prosent av USAs totale kullproduksjon (U.S. Energy Information Administration 2010a:4). I alle disse 15 delstatene var det over 1000 personer sysselsatt i kullgruvene (ibid:38), og totalt i USA har gruvene omlag 88000 ansatte (ibid:7).

Kull står i dag for omtrent 30 prosent av USAs energiforbruk. Dersom dagens lover og reguleringer ikke endres, forventes denne andelen å være like stor i 2035. Dette vil skje under forutsetning om at det ikke vil igangsettes bygging av nye kullkraftverk, men at de som allerede er igangsatt, blir bygget ferdig og tatt i bruk. (U.S. Energy Information Administration 2011a:6). 94 prosent av kullet som utvinnes brukes til å produsere elektrisitet (U.S. Energy Information Administration 2010a:3), og kull er den klart viktigste energikilden i strømproduksjonen. 45 prosent av strømmen i USA produseres med kullkraft (U.S. Energy Information Administration 2010b:228). Dette er et viktig faktum om man skal forstå senatorenes stemmegivning i energi- og miljøsaker. I 35 delstater ble mer enn 1/3 av elektrisiteten produsert med kullkraft i 2008, og 27 delstater fikk over halvparten av elektrisiteten fra kull (U.S. Energy Information Administration 2010d. Min utregning). Med

Figur 5.1: Kullstatene i USA



47

Stemmegivningen om Murkowski-resolusjonen er et godt eksempel på betydningen av fossile brensler i klimasaker. Resolusjonen ville hindre at klimagasser ble regulert som forurensende stoffer. Det var seks demokrater som brøt med partiet og stemte for Murkowski resolusjonen; Jay Rockefeller, Evan Bayh, Ben Nelson, Blanche Lincoln, Mark Pryor og Mary Landrieu. Jay Rockefeller (West Virginia) og Evan Bayh (Indiana) kommer fra delstater som er store produsenter av kull og hvor henholdsvis 98 og 96 prosent av elektrisiteten kommer fra kullkraft. Ben Nelsons hjemstat Nebraska får to tredeler av strømmen fra kullkraft. I tillegg har han plassert seg i sentrum i Senatet, noe som muligens kan forklares ved at Nebraska er en tradisjonelt konservativ stat (who runs Gov 2011a). Både Blanche Lincoln og Mark Pryor kommer fra Arkansas, hvor over 50 prosent av strømmen kommer fra kullkraft og hvor mange velgere oppfatter miljøbevegelsen som ekstrem og som en trussel mot økonomien (Conason 2010). Lincoln hadde i tillegg en utfordrende valgkamp foran seg senere i 2010 og ble regnet som en av de mest sårbare senatorene foran det valget (Zeleny 2010). I slike tilfeller er det ikke uvanlig at kandidatene går mot sentrum. Den siste demokraten som stemte for er Mary Landrieu fra Louisiana. Bare fire delstater i USA har større oljeutvinning enn Louisiana (U.S. Energy Information Administration 2010c) og Landrieu har markert seg som en sterk tilhenger av å gi utvidede muligheter til offshore oljeboring. Hun er også blant de senatorene som lener seg mest mot sentrum (who runs Gov 2011b). Av de seks demokratiske senatorene som stemte for Murkowski-resolusjonen, kommer dermed tre fra delstater som får mesteparten av strømmen fra kull, to kommer fra en delstat som får 50 prosent av strømmen fra kull og hvor miljøbevegelsen i tillegg har et dårlig rykte, og den siste kommer fra en stat med stor oljeutvinning. Dette er et eksempel på at kull og fossile brensler spiller en sentral rolle i klimapolitikken i USA, noe også andre har funnet tidligere (Bang 2011; Fisher 2006).

Også i avstemninger i Senatet over forslag om å sette en pris på utslipp av karbon har enkelte demokratiske representanter stemt mot partilinja. Forslaget har vært stemt over tre ganger, og alle de demokratiske representantene som har stemt mot partilinja, kommer fra stater som er avhengige av kullkraft direkte eller strøm produsert av kullkraft (Bang m.fl. 2011).

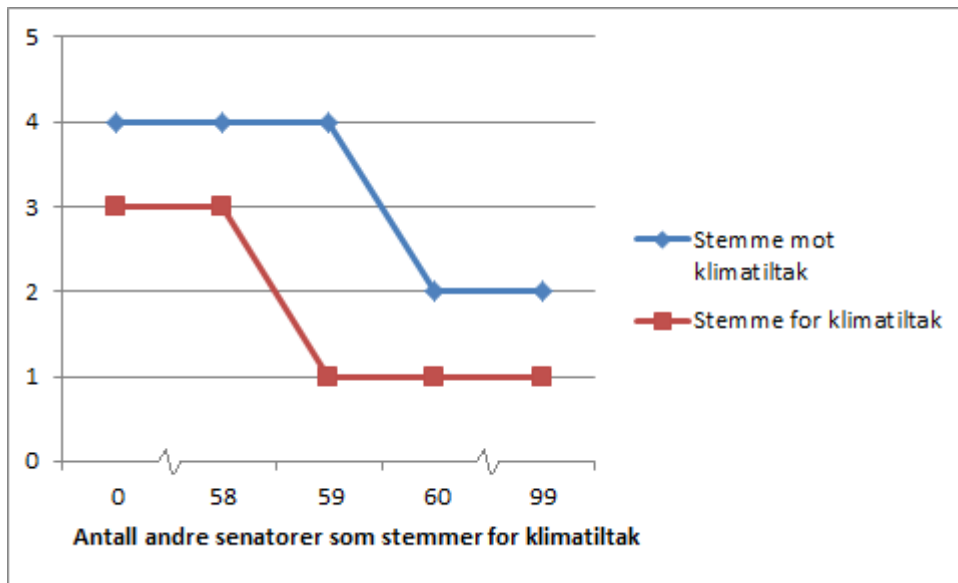
En grunn til at produksjon og bruk av kull får så stor politisk betydning, er at kullutvinning er veldig arbeidsintensiv. Man regner med at arbeidsplasser vil forsvinne dersom produsentene pålegges å begrense CO₂-utslippene. Fordi venner og familie til de som jobber i kullproduksjonen gjerne støtter sine næres interesser og jobbmuligheter, er det en tendens til at opinionen støtter kullindustrien i de områdene utvinning av kull finner sted (Fisher

2006:479). Slike vurderinger påvirker muligens veldig mange amerikanere ettersom kullindustrien er spredt utover store deler av landet, et høyt antall er direkte sysselsatt i kullindustrien og mange er indirekte avhengige av den gjennom transport av kull. I tillegg kommer frykten for at strømmen skal bli for dyr og at dette kan ramme ansatte i kraftkrevende industri og vanlige konsumenter. De forventede skadene fra klimaendringer er for de aller fleste for abstrakte, usikre og for langt frem i tid til at de kan skape liknende politisk engasjement som deres økonomiske virkelighet her og nå. Slike hensyn i hjemstaten er viktige for representantene i Kongressen. Derfor er skillet mellom kullstater og andre stater viktigere enn skillet mellom partiene for å forklare standpunktene i klimapolitikken (Fisher 2006:448).

5.2.3 Votering i Senatet

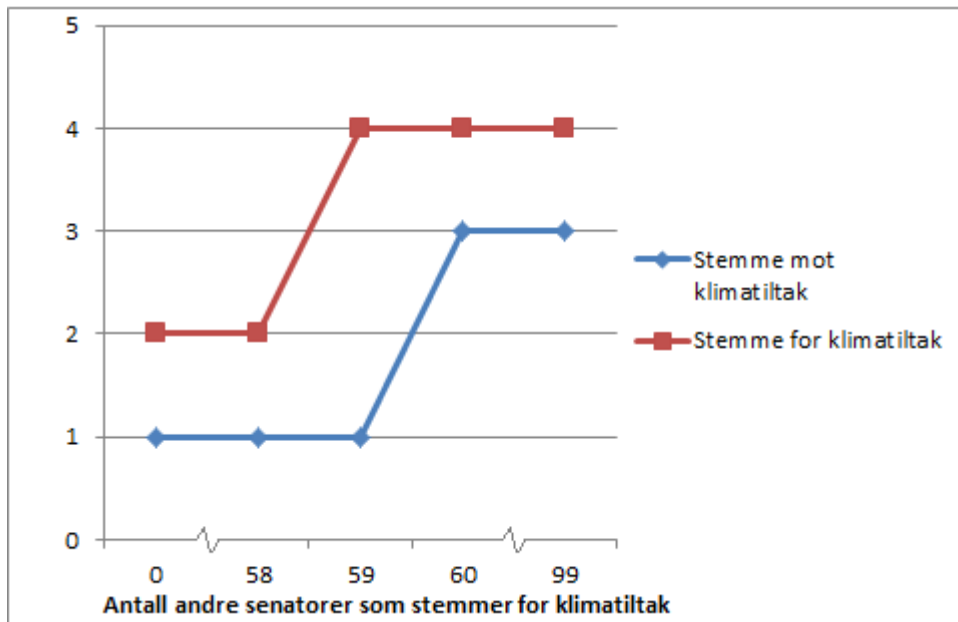
Jeg vil her utdype hvordan beslutningssituasjonen i Senatet fortoner seg ved hjelp at spillteori. Fordi en stor del av delstatene er avhengige av energiformer som medfører store CO₂-utslipp, er mange senatorer negative til å legge for store begrensninger på slike utslipp. Ettersom delstatenes avhengighet av fossile brensler har større betydning for senatorenes stemmegivning enn partitilhørighet, er det i hovedsak ressursgrunnlaget jeg vektlegger i dette delkapittelet. Jeg viser imidlertid også, i figur 5.4 og figur 5.5, ulike alternativer for hvordan demokratiske senatorer som representerer kullstater balanserer mellom press i ulike retninger. Jeg velger her å gjøre den forenklingen at jeg deler delstatene i to kategorier, kullstater og andre stater. Det er selvfølgelig i realiteten en glidende overgang mellom de delstatene som er avhengige av fossile brensler og de som ikke er det. Denne inndelingen er allikevel illustrerende for mange av senatorenes vurderinger, selv om enkelte delstater ikke lett kan plasseres i den ene eller andre kategorien.

Figur 5.2: Preferanser til en senator fra en kullstat



Figur 5.2 viser nyttevurderingen til en senator som representerer en kullstat i forbindelse med stemmegivningen om klimalovgivning. Det avgjørende er at det trengs støtte fra 60 senatorer for å stoppe et forsøk på filibustering og dermed få vedtatt et forslag. Uansett utfallet av voteringen vil det være best for denne sensatoren å stemme mot klimatiltak, dette er den dominante strategien. Men, som modellen viser, antas det at det er viktigere for denne sensatoren at klimatiltak ikke blir vedtatt, enn å stemme mot selv. Det er i teorien bedre å stemme for et tiltak som ikke blir vedtatt, enn mot et tiltak som blir vedtatt. Men ettersom det å stemme for et klimatiltak ikke kan tenkes å bidra til at forslaget faller, er ikke dette en aktuell mulighet. Senatorer med slike preferanser vil derfor ha et enkelt valg, det er alltid best å stemme mot klimatiltak. Vi kan videre se på preferansene til en senator som ikke representerer en kullstat.

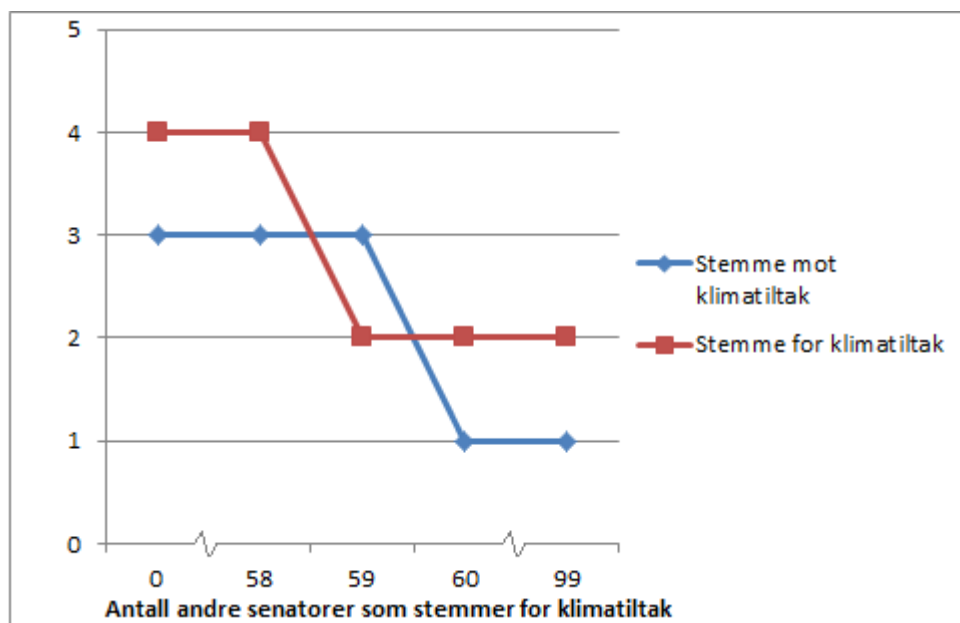
Figur 5.3: Andre senatorers preferanser



I figur 5.3 vises preferansene til en senator som ikke representerer en kullstat. Denne representanten antas, i motsetning til representanten fra kullstaten, å støtte innføringen av strengere klimatiltak. Preferansene er også omtrent motsatt av preferansene til sensatoren fra kullstaten. Det viktigste for representanten er at tiltaket blir vedtatt, og andreprioritet er å stemme for forslaget selv. Representanten har en dominant strategi som går ut på å stemme for klimatiltak. Det er også her vanskelig å tenke seg en situasjon hvor det er lurt å avvike fra den dominante strategien, selv om det å stemme for ikke er det viktigste for representanten.

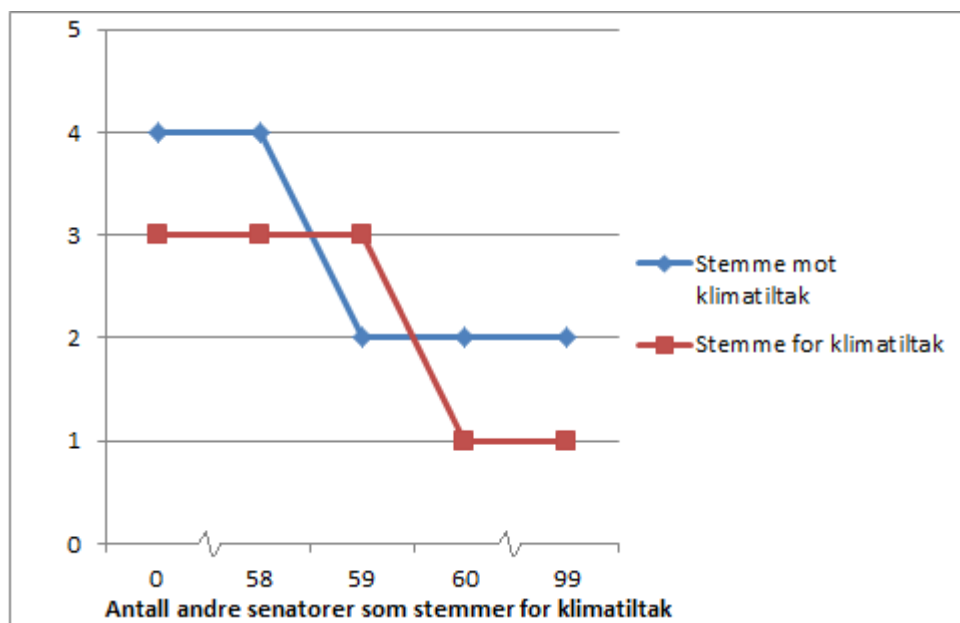
Dersom preferansene er som i figur 5.2 og 5.3, vil senatorene fra kullstatene alltid stemme mot klimatiltak, mens senatorene fra de andre statene alltid ville stemt for klimatiltak. Selv om delstatenes energisituasjon ser ut til å være den saken som er mest avgjørende for stemmegivningen i klimasaker, har imidlertid partitilhørighet også betydning. Litt forenklet kan man si at republikanerne er mot klimatiltak mens demokratene er for. Dette gjør at de representantene som er mest interessante, er republikanere som representerer delstater som ikke er avhengige av kull og demokrater som representerer kullstater. Ettersom jeg her er interessert i motstanden mot klimatiltak, vil jeg undersøke preferansene til de demokratene som representantene kullstater. Jeg antar fortsatt at hjemstatens energisituasjon er det som har størst betydning for stemmegivningen. Men nå tar jeg også med i vurderingen at det er politisk kostbart å stemme mot partilinja.

Figur 5.4: Preferanser til en demokratisk senator som representerer en kullstat



Preferansene i figur 5.4 viser preferansene til en senator som representerer en kullstat og er medlem i det demokratiske partiet. Det viktigste for denne representanten er at klimatiltak ikke blir vedtatt. Men fordi det er politisk kostbart å bryte med partilinja, kan vi anta at det i de fleste tilfeller allikevel er bedre å stemme for klimatiltak enn å stemme mot. Unntaket er i de situasjonene hvor representantens stemmegivning er avgjørende for om forslaget blir vedtatt. Dersom representanten tror det er en mulighet for at 59 andre representanter vil stemme for cloture, og en stemme til eller fra kan være avgjørende for om forslaget kommer til votering, vil det være bedre å bryte med partiet for å sikre at forslaget ikke blir vedtatt. Dersom man antar at enkelte representanter har preferanser som i figur 5.4, kan det være med på å forklare hvorfor det ofte er en viss usikkerhet om hvorvidt et forslag vil kunne oppnå flertall eller ikke. Slik det skisseres i figur 5.5, et er også mulig at en demokratisk representant som representerer en kullstat, og står overfor liknende press, vurderer situasjonen annerledes.

Figur 5.5: Alternative preferanser til en demokratisk senator som representerer en kullstat



Fortsatt antar jeg at denne representanten foretrekker at det ikke blir vedtatt klimatilak, og fortsatt antar jeg at det anses som politisk kostbart å bryte med partiet. Denne representanten vurderer allikevel disse to påvirkningene forskjellig. Så lenge representantens egen stemme ikke er avgjørende for om tiltaket blir vedtatt, er det greit å markere motstand mot reguleringer av klimagassutslipp, og dermed vinne oppslutning i hjemstaten. Dersom det derimot ligger an til å bli en jevn votering i Senatet, vil presset fra det demokratiske partiet bli for stort, og representanten stemmer derfor for utslippsreguleringer.

Ved å ta både hjemstatens energisituasjon og partitilhørighet med i vurderingen, vil man i mange tilfeller få et mer realistisk bilde av hvordan beslutningssituasjonen arter seg. Sannsynligvis er det slik for demokrater fra kullstater og republikanere fra delstater hvor klimapolitikk har større oppslutning at særegenheter ved den enkelte klimasaken avgjør hvordan de til slutt stemmer. Enkelte saker er viktigere for partiet enn andre. Det er også forskjell på hvor viktige de ulike sakene antas å være for hjemstaten, eller hvor stor bevissthet det er rundt sakene i hjemstaten. Dette påvirker hva en senator vektlegger når hun eller han stilles overfor motstridende vurderinger. Enkelte klimasaker kan tenkes å være viktige for partiet, men ikke få spesielt stor oppmerksomhet i hjemstaten. I slike tilfeller kan en demokrat som representerer en kullstat, muligens anse det å stemme med partiet som det beste alternativet.

Senatet har stor betydning for i hvilken grad USA fører klimavennlig politikk. Senatorer fra delstater som er spesielt avhengige av kullkraft, spiller en viktig rolle ettersom de jevnt over er svært negative til initiativ for å begrense USAs klimagassutslipp. Partitilhørighet kan imidlertid også være avgjørende. Videre skal jeg vise at også presidenten kan spille en avgjørende rolle for utfallet av klimasaker.

5.3 Presidentens rolle

Fordi presidenten i USA ikke kan kastes som under et parlamentarisk system, står han relativt fritt til å fremme sin egen agenda uavhengig av Kongressens synspunkter. Presidenten har en spesielt viktig rolle i tilfellet med internasjonale miljøavtaler. USA har, som verdens mektigste land, stor innflytelse på internasjonale forhandlinger innen de fleste saksfelt. Ingen andre land er så viktige som USA i klimasaken, både på grunn av deres store utslipp og fordi det er et rikt land. I de internasjonale forhandlingene er det presidenten og hans administrasjon som representerer USA, og dermed bestemmer hva de ønsker å bruke USAs innflytelse til. Kongressen kan legge føringer gjennom lovverket og budsjetter, men de har ingen direkte innflytelse over de konkrete forhandlingene i internasjonale fora. Dette er presidentens oppgave. Når Senatet får fremlagt en internasjonal avtale, har de valget mellom å godkjenne ratifiseringen av den eller avvise den. De har ikke mulighet til å gjøre endringer slik de har i vanlige lovsaker.

Ulike presidenter i USA har fremforhandlet flere internasjonale miljøavtaler som seinere har blitt avvist i Senatet. Grunnen til at disse avtalene har blitt signert, kan i noen tilfeller være at det på det tidspunktet avtalen ble fremforhandlet, var usikkert om det var mulig å oppnå godkjenning av ratifiseringen i Senatet. Dersom presidenten i et slikt tilfelle støtter avtalen, vil det beste være å signere avtalen så lenge det finnes en viss mulighet for at Senatet kommer til å godkjenne den. Det er mange kilder til usikkerhet rundt hva senatorene kan komme til å støtte. For det første kan det ta flere år fra en avtale signeres av presidenten til den legges frem for Senatet. I mellomtiden kan representantenes oppfatning av avtalen endres. Slik jeg viste i kapittel 3, kan også oppfatningen om en sak i opinionene endre seg. Grunnen til at oppfatningen kan endres, er for eksempel at utredninger kan gi ny informasjon om hvilken effekt en avtale kan komme til å få. Dessuten kan valg gjøre at det kommer inn nye representanter som kan ha et annet syn på klimaspørsmål. Valg kan også føre til at et nytt parti får flertall i Representantenes hus eller Senatet. Dessuten kan en president, ved å signere

en internasjonal miljøavtale, demonstrere at han er opptatt av miljø selv han ikke tror avtalen har mulighet for å bli godkjent av Kongressen (Bang m.fl. 2011). Ifølge norske, tyske og amerikanske deltakere og observatører til klimaforhandlingene var det nettopp dette som var grunnen til at president Clinton fremforhandlet Kyotoavtalen til å bli slik den ble.

Respondentene i undersøkelsen til Hovi m.fl. (2011) støttet forklaringen om at Clinton-Gore administrasjonen ga opp å fremforhandle en avtale som Senatet ville akseptere. Isteden satset administrasjonen på å fremforhandle en avtale som ville gjøre at den ble oppfattet som klimavennlig.

Den friheten presidenten har, kan han imidlertid også bruke til å markere avstand fra klimatiltak. President George W. Bush førte USA inn i det såkalte Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate (APP) – noe som kan tolkes som det klareste uttrykket for USAs motstand mot Kyotoprotokollen (Skodvin & Andresen 2009:1). Ettersom dette var et samarbeid som baserte seg på uforpliktende mål, krevdes det ikke ratifisering og Bush sto dermed fritt til å fremme sin egen agenda på denne måten. USAs engasjement i slike alternative klimasamarbeider kan komme til å fungere som erstatninger for FN-sporet og dermed være med på å undergrave muligheten for et globalt klimaregime (Bang m.fl. 2007:1284). Blant annet på grunn av tette bånd til interesser innen svært forurensende sektorer, var Bush mer skeptisk til en internasjonal klimaavtale enn både opinionen og Kongressen (Lisowski 2002:114). Og han klarte å vri politikken lenger unna skikkelige klimatiltak enn hva som generelt var ønsket i USA. Obama har i sin retorikk vært betydelig mer positivt innstilt til å iverksette tiltak mot klimaendringer og har forsøkt å følge en mer ambisiøs strategi, mer i tråd med det de andre Anneks I-landene har gjort.

I tillegg til at presidenten har et visst selvstendig handlingsrom, er et aktivt lederskap fra presidenten ofte nødvendig for å sikre flertall for betydelige politiske endringer i Kongressen. Om presidenten jobber aktivt for en sak, kan det få representanter til å snu. Presidenten har en viktig rolle for å bygge allianser og konstruere politiske pakkelsninger som skal gi goder til representanter i vippeposisjon for å få dem til å støtte et forslag (Bang 2011:72).

Presidenten har også mulighet til å legge ned veto mot lovvedtak. Dersom det skjer, vil det kreves 2/3 flertall i Senatet for at forslaget allikevel skal vedtas. Et slikt veto vil dermed øke antallet senatorer som må støtte et vedtak for å få det vedtatt fra 60 til 67 (Skodvin 2010:4215).

Presidenten kan altså påvirke Senatet både som pådriver for klimapolitikk og som sinke for å forhindre at klimapolitikk blir vedtatt. Den viktigste konsekvensen av maktdelingene er at det blir ekstra vanskelig å få vedtatt politikk. Presidenten kan ikke få gjennomslag for spesielt mye uten støtte i Senatet. I tillegg kan presidenten legge ned et veto mot lovforslag, som dermed gjør at det kreves et veldig stort kvalifisert flertall for å få saken gjennom Senatet. Dessuten har rettsvesenet relativt stor makt i USA. Det kan stoppe vedtak de mener er grunnlovsstridige. Effekten av maktfordelingen for lovsaker er stort sett at det blir vanskeligere å få vedtatt endringer. Dette rammer særlig områder som i dag er stort sett uregulert, slik som klimapolitikken.

5.4 Oppsummering

Det er større begrensninger på vinnsettet i klimapolitikken i USA enn det som er tilfellet i mange andre land. Dette skyldes blant annet at mange av senatorene representerer delstater som er spesielt avhengige av kullkraft. Representanter for disse kullstatene er lite interessert i å vedta begrensninger av klimagassutslippene fordi slike tiltak forventes å få store konsekvenser for hjemstatenes økonomi. Dette påvirker føderal politikk i stor grad fordi det er lav partiloyalitet i USA. Dermed vil representantene fra de mange kullstatene vektlegge de tunge interessene de møter i hjemstaten.

Presidenten har også en viss mulighet til å påvirke klimapolitikken. Først og fremst fordi han representerer USA i internasjonale forhandlinger, og der står relativt fritt til å følge sin egen agenda. I tillegg har presidenten en viktig rolle for å finne kompromisser som kan sikre at saker blir vedtatt i Kongressen. Dessuten har han i lovsaker mulighet til å legge ned veto, noe som det kreves to tredjedels flertall i Senatet for å overstyre. Konsekvensen av maktfordelingen i USA er hovedsakelig at det blir vanskeligere å få vedtatt utslippsreguleringer eller å binde USA til et internasjonalt klimaregime.

Disse begrensningene på vinnsettet gir på den ene siden USAs forhandlingsdelegasjon større makt i forhandlingene fordi andre land vet at de må gi ekstra store innrømmelser til USA for at en avtale skal bli ratifisert. På den andre siden begrenser det mulighetene for USA til å delta i internasjonalt samarbeid og øker sannsynligheten for at en internasjonal avtale ikke blir ratifisert selv om den støttes av landets forhandlingsdelegasjon og president (Putnam 1988:448).

Mange har pekt på at det er en forutsetning for at USA skal delta i internasjonale klimasamarbeid, at landet først må etablere en robust føderal klimapolitikk. Fordi det skal så mye til å få Senatet til å godkjenne ratifiseringen av en internasjonal avtale, vil en mer sannsynlig fremgangsmåte være at USA først vedtar egen klimalovgivning som så senere danner grunnlaget for internasjonale reguleringer. Bang m.fl. (2007:1288) peker på at det er slik USA pleier å handle når de deltar i internasjonalt miljøarbeid.

Foreløpig har det imidlertid ikke blitt vedtatt skikkelig klimapolitikk i USA og det er vanskelig å få Senatet til å handle for å redusere klimautslippene. I Senatet har partitilhørighet en viss betydning for å forklare stemmegivningen i klimasaker. Det har imidlertid stor betydning om representantenes hjemstater er avhengige av fossile brensler og spesielt kullkraft.

6 Konklusjon

USA har en mindre ambisiøs klimapolitikk enn andre Anneks I-land. Jeg har i denne oppgaven analysert hva som forklarer at USA er så motvillig til å delta i en forpliktende klimaavtale.

Amerikanere har relativt liten kunnskap om klimaendringer. Kombinert med dette er det liten bekymring for alvorlige problemer som følge av klimaendringer. Undersøkelser viser at folk i USA er mindre opptatt av klimaendringer enn befolkningen i andre i-land. Selv om amerikanere i undersøkelser støtter vage formuleringer om at man burde unngå klimaendringer, prioriterer respondentene temaet lavere enn de fleste andre politikkområder. Den vitenskapelige kunnskapen om klimaendringer har blitt styrket de senere årene, og man kan med enda større sikkerhet si at klimaendringer vil få alvorlige konsekvenser. Paradoksalt nok er det likevel mindre bekymring for klimaendringer i den amerikanske opinionen enn tidligere. Dette kan muligens forklares med at den klimaskeptiske motbevegelsen er relativt sterk i USA. Med støtte fra mektige konservative tenketanker er dette en bevegelse som søker å fremme synet om at klimaendringer ikke er et alvorlig problem. Den lave bekymringen for klimaendringer i USA reduserer naturlig nok insentivet for å investere i kostbare tiltak for å begrense problemet.

Økonomiske hensyn er helt sentrale for å forklare den store motstanden mot klimatiltak. Klimadebatten har i USA stort sett dreid seg om de økonomiske aspektene ved klimaendringer og kostnadene ved tiltak. Det fryktes både at klimatiltak vil koste mye, og at slike tiltak vil svekke den økonomiske veksten. Synet om at kostnadene er for store til å forsvare omfattende klimatiltak, henger sammen med en naturlig kortsiktighet i politikken. Dessuten vil kostnadene ramme mer konsentrert og på en mer synlig måte enn de forventede konsekvensene av klimatiltak. Så langt har det ikke vært aktuelt for u-landene å binde seg til egne utslippskutt. Dette henger sammen med at prinsippet om felles, men differensiert ansvar ble nedfelt i Berlin-mandatet. Prinsippet ble oppfattet slik at i-landene, som har ansvaret for mesteparten av de historiske utslippene og er bedre i stand til å gjennomføre tiltak, skal gå foran for å løse klimaproblemet. Denne forskjellsbehandlingen mellom u-land og i-land har svekket interessen for å binde USA til utslippsreduksjoner. Man er engstelige for at en slik forskjellsbehandling vil gi USA dårligere konkurranseevne og at arbeidsplasser i USA dermed vil gå tapt. I tillegg fryktes det at en slik forskjellsbehandling vil føre til

karbonlekkasjer som gjør at effekten av protokollen dermed blir redusert. I EU ble klimapolitikk sett som en mulighet for unionen til å tre frem som en leder i internasjonal politikk. Dette kan ha medvirket til at balansen mellom positive og negative konsekvenser ved å satse på internasjonal klimapolitikk har vært annerledes enn i USA, hvor klimatiltak ikke ble sett på denne måten.

For at en internasjonal avtale skal bli bindende for USA, må den ratifiseres, noe som krever godkjenning fra Senatet. Denne forsamlingen er også avgjørende for lovforslags skjebne. Dette gir Senatet stor makt over landets klimapolitikk. Mange av delstatene i USA er avhengige av kullkraft for å produsere strøm. Kullkraft er svært CO₂-intensivt og forventes å rammes hardt av mulige klimatiltak. Dette gjør at senatorer fra de såkalte kullstatene er spesielt kritiske til forslag om å redusere klimagassutslippene. Denne dimensjonen har større betydning enn partitilhørighet for å forklare stemmegivningen om klimasaker i Senatet. I tillegg kreves det 60 prosent flertall i Senatet for å være sikker på å få vedtatt vanlige lover og det kreves to tredjedels flertall for å godkjenne ratifiseringen av internasjonale avtaler. Presidenten har også en viss innflytelse på klimapolitikken. Maktfordelingen medfører at Senatet og presidenten kan stoppe hverandres initiativ for å innføre klimatiltak. Dessuten kan rettsvesenet i enkelte tilfeller stoppe saker Senatet og presidenten er enig om. Til sammen gjør dette at USA har et konservativt politisk system. Dette rammer et lite etablert felt som klimapolitikken ettersom den virkeligheten konservatismen beskytter, er en situasjon stort sett uten reguleringer.

Problemstillingen for denne oppgaven er: Hva forklarer at USA er så motvillig til å delta i en forpliktende klimaavtale? Jeg har i denne oppgaven argumentert for at USAs motstand skyldes en kombinasjon av lav bekymring for klimaendringer i befolkningen, sterk frykt for at kostnadene ved å redusere utslippene vil bli for store og at USAs politiske system i stor grad favoriserer status quo.

Litteraturliste

- Aldy, Joseph & Robert N. Stavins (red.). (2007). *Architectures for Agreement: Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andresen, Steinar & Shardul Agrawala. (2002). "Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime", *Global Environmental Change*, 12 (1): 41-51.
- Andresen, Steinar. (2007). "Key actors in UN environmental governance: Influence, reform and leadership", *International Environmental Agreements*, 7 (4): 457-468.
- Bang, Guri, Camilla Bretteville Froyen, Jon Hovi & Fredric C. Menz. (2007). "The United States and international climate cooperation: International "pull" versus domestic "push"", *Energy Policy*, 35 (2): 1282-1291.
- Bang, Guri. (2010). *USA som nøkkelaktør i klimaforhandlingene*. Conference Paper: CIENS seminar om Klimatoppmøtet i København.
- Bang, Guri. (2011). "Signed but Not Ratified: Limits to U.S. Participation in International Environmental Agreements", *Review of Policy Research*, 28 (1): 65-81.
- Bang, Guri, Jon Hovi & Detlef F. Sprinz. (2011). *Why the United States Signs Yet Does Not Ratify Multilateral Environmental Agreements*. Oslo. Upublisert manuskript.
- Barrett, Scott. (2003). *Environment & Statecraft. The Strategy of Environmental Treaty-Making*. New York: Oxford University Press.
- Barrett, Scott & Robert Stavins. (2003). "Increasing Participation and Compliance in International Climate Change Agreements", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 3(4): 349-376.
- Barrett, Scott. (2009). "Rethinking Global Climate Change Governance", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 3 (5): 1-12.
- Bernstein, Lenny & m. fl. (2007). Climate Change 2007: Synthesis Report: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Broder, John M. (2009a). House Passes Bill to Address Threat of Climate Change. *The New York Times*. Tilgjengelig fra: http://www.nytimes.com/2009/06/27/us/politics/27climate.html?_r=1&hp (lest 11.05.2011).
- Broder, John M. (2009b). Obama Opposes Trade Sanctions in Climate Bill. *The New York Times*. Tilgjengelig fra: <http://www.nytimes.com/2009/06/29/us/politics/29climate.html?partner=rss&emc=rss> (lest 11.05.2011).
- Bryner, Gary. (2008). "Failure and opportunity: environmental groups in US climate change policy", *Environmental Politics*, 17 (2): 319-336.
- Böhringer, Christoph & Carsten Vogt. (2004). "The Dismantling of a Breakthrough: The Kyoto Protocol – Just Symbolic Policy!", *European Journal of Political Economy*, 20 (3): 597-617.
- Conason, Joe. (2010). Lincoln scorns Clinton's pleas to save planet. *Salon*. Tilgjengelig fra: http://www.salon.com/news/blanche_lincoln/index.html?story=/opinion/conason/2010/06/10/blanche (lest 15.04.2011).
- Dawes, Robyn M. & Richard H. Thaler. (1988). "Anomalies: Cooperation", *Journal of Economic Perspectives*, 2 (3): 187-197.
- DeSombre, Elizabeth R. (2000). *Domestic Sources of International Environmental Policy. Industry, Environmentalists and U.S. Power*. Cambridge: MIT Press.

- Dunlap, Riley E. & Aaron M. McCright. (2008). "A Widening Gap: Republican and Democratic Views on Climate Change", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50 (5): 26-35.
- Fisher, Dana. (2004). *National Governance and the Global Climate Change Regime*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Fisher, Dana R. (2006). "Bringing the Material Back in: Understanding the U.S. Position on Climate Change", *Sociological forum*, 21 (3): 467-494.
- Groffman, Peter M, Cathlyn Stylinski, Matthew C Nisbet, Carlos M Duarte, Rebecca Jordan, Amy Burgin, M Andrea Previtali & James Coloso. (2010). "Restarting the conversation: challenges at the interface between ecology and society ", *Frontiers in Ecology and the Environment*, 8 (6): 284-291.
- Harris, P.G. (1999). "Common But Differentiated Responsibility: The Kyoto Protocol and United States Policy", *New York University Environmental Law Journal*, 7 (1): 27-48.
- Hovi, Jon & Bjørn Erik Rasch. (1993). *Strategisk Handling. Innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hovi, Jon. (1998). *Games, Threats & Treaties: Understanding Commitments in International Relations*. London: Pinter.
- Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz & Arild Underdal. (2009). "Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy", *Global Environmental Politics*, 9 (3): 20-39.
- Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz & Guri Bang. (2011). "Why the United States Did not Become a Party to the Kyoto Protocol: German, Norwegian and U.S. Perspectives.", *European Journal of International Relations*, I trykken.
- IEA. (2010). CO2 Emissions from Fuel Combustion. Highlights. I: Agency, I. E. (red.). Paris, Frankrike.
- IPCC. (2007). Summary for Policymakers. I: Metz, B., O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave & L. A. Meyer (red.) *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, Storbritannia og New York, USA: Cambridge University Press.
- Jacques, Peter J., Riley E. Dunlap & Mark Freeman. (2008). "The organisation of denial: Conservative think tanks and environmental scepticism", *Environmental Politics*, 17 (3): 349-385.
- Jones, Jeffrey M. (2011). In U.S., Concerns About Global Warming Stable at Lower Levels. *Gallup*, 2011. Tilgjengelig fra: <http://www.gallup.com/poll/146606/Concerns-Global-Warming-Stable-Lower-Levels.aspx> (lest 20.03.2011).
- Klein, Ezra. (2010). Murkowski resolution fails, 47 to 53. *The Washington Post*. Tilgjengelig fra: http://voices.washingtonpost.com/ezra-klein/2010/06/murkowski_resolution_fails_47-.html (lest 21.03.2011).
- Leiserowitz, Anthony, Edward Maibach, Connie Roser-Renouf & Nicholas Smith. (2010a). *Climate change in the American Mind: Americans' global warming beliefs and attitudes in June 2010*. New Haven, CT: Yale Project on Climate Change Communication.
- Leiserowitz, Anthony, Edward Maibach, Connie Roser-Renouf & Nicholas Smith. (2010b). *Climate change in the American Mind: Public support for climate & energy policies in June 2010*. Yale University and George Mason University. New Haven, CT: Yale Project on Climate Change Communication.
- Leiserowitz, Anthony, Nicholas Smith & Jennifer R. Marlon. (2010c). *Americans' Knowledge of Climate Change*. Yale University. New Haven, CT: Yale Project on Climate Change Communication.

- Leiserowitz, Anthony Allen. (2003). *Global Warming in the American Mind: the Roles of Affect, Imagery, and Worldviews in Risk Perception, Policy Preferences and Behavior*, Environmental Science, Studies and Policy, University of Oregon
- Lisowski, Michael. (2002). "Playing the Two-Level Game: Us President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol", *Environmental Politics*, 11 (4): 101-119.
- Pew Research Center. (2007). Rising Environmental Concern in 47-Nation Survey: Global Unease With Major World Powers. Tilgjengelig fra: <http://pewglobal.org/files/pdf/256.pdf> (lest 25.03.2011).
- Pew Research Center. (2010). Little Change in Opinions about Global Warming. Tilgjengelig fra: <http://people-press.org/reports/pdf/669.pdf>.
- Pew Research Center. (2011). Less Optimism about America's Long-Term Prospects: Economy Dominates Public's Agenda, Dims Hopes for the Future. Tilgjengelig fra: <http://people-press.org/reports/pdf/696.pdf>.
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42 (3): 427-460.
- Rabe, Barry G. (2008). "States on Steroids: The Intergovernmental Odyssey of American Climate Policy", *Review of Policy Research*, 25 (2).
- Rogner, H.H., D. Zhou, R. Bradley, P. Crabbé, O. Edenhofer, B.Hare (Australia), L. Kuijpers & M. Yamaguchi. (2007). Introduction. I: Metz, B., O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave & L. A. Meyer (red.) *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, Storbritannia og New York, USA: Cambridge University Press.
- Schreurs, Miranda. (2005). "Global Environmental Threats and a Divided Northern Community", *International Environmental Agreements*, 5 (3): 349-376.
- Skodvin, Tora & Steinar Andresen. (2009). "An agenda for change in U.S. climate policies? Presidential ambitions and congressional powers", *International Environmental Agreements*, 9: 263-280.
- Skodvin, Tora. (2010). "'Pivotal politics'" in US energy and climate legislation", *Energy Policy*, 38: 4212-4223.
- Sulewski, Kristin. (2008). "Understanding U.S. Withdrawal from the Kyoto Protocol", *Journal of International Relations*, 10 (Spring): 35-53.
- The Economist. (2010). "Lederartikkel: How to stop a currency war.", *The Economist*, 16. oktober.
- Transatlantic Trends. (2006). Topline Report 2006. Tilgjengelig fra: http://www.gmfus.org/trends/doc/2006_english_top.pdf.
- Treut, H. Le, R. Somerville, U. Cubasch, Y. Ding, C. Mauritzen, A. Mokssit, T. Peterson & M. Prather. (2007). Historical Overview of Climate Change. I: Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor & H. L. Miller (red.) *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge og New York: Cambridge University Press.
- U.S. Energy Information Administration. (2009). Emissions of Greenhouse Gases in the United States 2008. Washington, DC: U.S. Department of Energy.
- U.S. Energy Information Administration. (2010a). Annual Coal Report 2009: U.S. Department of Energy.
- U.S. Energy Information Administration. (2010b). Annual Energy Review 2009. Washington DC: U.S. Department of Energy.

- U.S. Energy Information Administration. (2010c). State Ranking 2. Crude Oil Production, October 2010. *U.S. States*. Tilgjengelig fra: <http://www.eia.gov/state/state-energy-rankings.cfm?keyid=28&orderid=1> (lest 27.03.2011).
- U.S. Energy Information Administration. (2010d). Table S8. Electric Power Sector Consumption Estimates, 2008 i State Energy Data System 2008. Tilgjengelig fra: http://www.eia.doe.gov/states/hf.jsp?incfile=sep_sum/plain_html/sum_btu_eu.html (lest 04.05.2011).
- U.S. Energy Information Administration. (2011a). Annual Energy Outlook 2011, Early Release Overview. Washington DC.
- U.S. Energy Information Administration. (2011b). Total Carbon Dioxide Emissions from the Consumption of Energy (Million Metric Tons). Tilgjengelig fra: <http://tonto.eia.doe.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=90&pid=44&aid=8>.
- U.S. Senate. (1997: 98). *Senate Resolution 98*.
- Underdal, Arild. (1984). "Can We, in the Study of International Politics, do without the Model of the State as a Rational, Unitary Actor? A Discussion of the Limitations and Possible Fruitfulness of the Model, and its Alternatives.", *Internasjonal politikk*, 1 (1984).
- Vezirgiannidou, Sevasti-Eleni. (2008). "The Kyoto Agreement and the pursuit of relative gains", *Environmental Politics*, 17 (1): 40-57.
- Vezirgiannidou, Sevasti-Eleni. (2010). Entering the zone of agreement: the United States in climate change negotiations. I: Narlikar, A. (red.) *Deadlocks in Multilateral Negotiations*. New York: Cambridge University Press.
- Victor, David G. (2004). *Climate Change: Debating America's Policy Options*. New York: Council on Foreign Relations.
- who runs Gov. (2011a). Ben Nelson (D-Neb.). Tilgjengelig fra: http://www.whorunsgov.com/Profiles/Ben_Nelson (lest 23.03.2011).
- who runs Gov. (2011b). Mary Landrieu (D-La.). *who runs Gov.* Tilgjengelig fra: http://www.whorunsgov.com/Profiles/Mary_Landrieu (lest 27.03.2011).
- World Public Opinion.org. (2009). Publics Want More Government Action on Climate Change: Global Poll. Tilgjengelig fra: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/btenvironmentra/631.php?lb=brglm&pnt=631&nid=&id=> (lest 11.02.2011).
- Zeleny, Jeff. (2010). Arkansas Senate Profile. *The New York Times*. Tilgjengelig fra: <http://elections.nytimes.com/2010/senate/arkansas> (lest 22.03.2011).